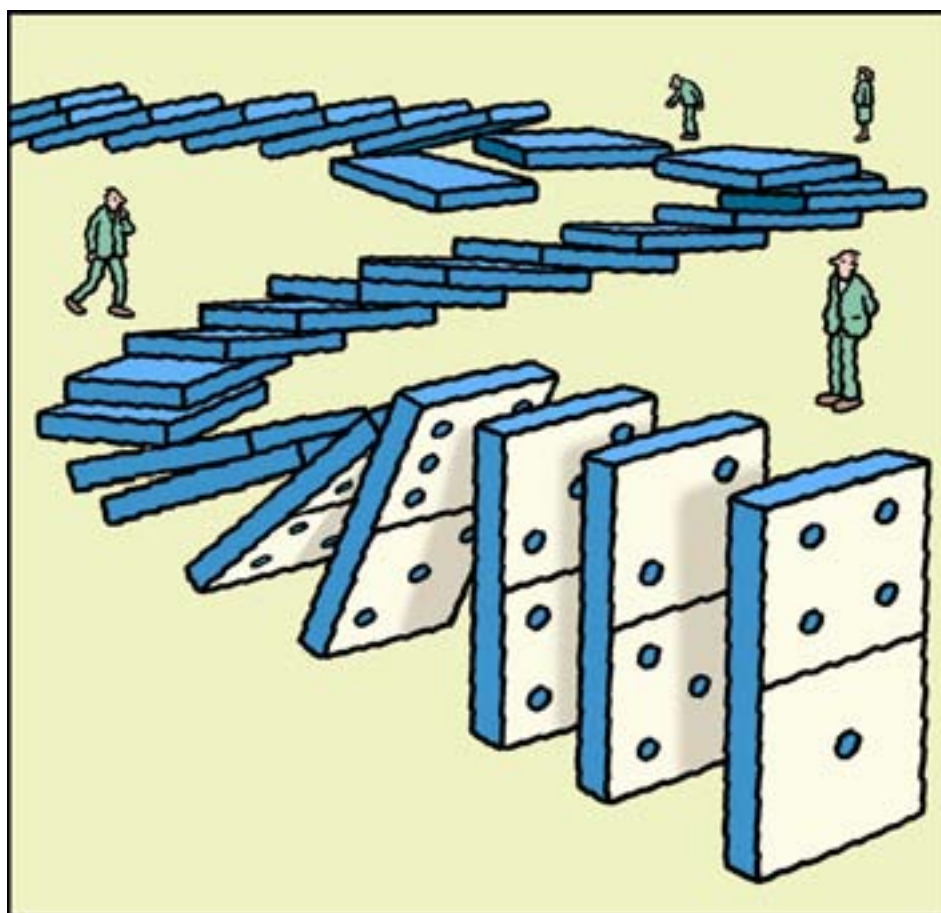


# Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering

Karin Bogland och  
Maria Asplund



MALIK (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*) är ett uppdragsfinansierat projekt finansierat av Försvarsdepartementet. Mottagare för projektet är Enheten för Säkerhetspolitiska och Internationella frågor.

Svenska internationella fredsfrämjande och krishanterande insatser kommer att vara en central uppgift för överskådlig tid. Vår inriktning är att skapa en större och mer sammanhållen kompetens inom detta område.

Projektet MALIK syftar till att bygga upp en långsiktig kompetens kring militära aspekter av lågintensiva konflikter för att kunna utgöra en kunskapsbank för regeringskansliet och högkvarteret vid beslut om, planering av, samt utvärdering av insatser i sådana konflikter.

Projektet granskar främst militära insatser och då även den samverkan som finns med de civila insatserna, så kallad civil-militär samverkan. Vidare är fokus inte enbart på internationella insatser utan även på andra aspekter i ett konfliktområde.

### **Kommande rapporter:**

Bogland Karin och Bedford Sofie, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT i Mazar-e-Sharif*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1692--SE)

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarsanalys  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55503000  
Fax: 08-55503100

[www.foi.se](http://www.foi.se)

Rapporten är utgiven inom ramen för FOI projektet MALIK<sup>1</sup> (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*). Tidigare har följande rapporter utgivits inom ramen för detta projekt:

---

Engdahl Ola och Lind Gustaf, *Rättsliga befogenheter för regeringen att sända väpnad styrka till andra länder*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1681-SE)

Sjöberg Stephan, *The Evolution of the French Special Forces: Experiences from the Past, Adapted for the Future*, FOI Användarrapport, 2004, (FOI-R--1255-SE)

Norell Magnus och Ströberg Karin, *Tankar om terrorism: Två studier kring ett modernt fenomen*, FOI Användarrapport, 2002, (FOI-R--0494--SE)

Ströberg Karin, *Prospects for Success in International Interventions – the Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement*, FOI Vetenskaplig rapport, 2000, (FOA-R--00-01755--170-SE)

Eriksson Pär, *Polisiärt och militärt i fredsfrämjande operationer – analys av en gråzon*, Lopetan VI, FOA Användarrapport, 2000, (FOA-R--99-01305-170-SE)

Larsson Per, *Inomstatliga lågnivåkonflikter – stadier och dynamik*, Lopetan V, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--99-01334-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer. Motiv metoder och förutsättningar*, Lopetan IV, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--9800968-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? En analys av samverkansproblemens orsaker*, Lopetan III, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--98-00967-170-SE)

Eriksson Pär, *Erfarenheter av nationellt koordinerade militära och civila insatser i Bosnien. Redovisning av intervjuer*, (Hemlig), Lopetan II, (FOA-RH--98-00377-170--SE)

Eriksson Pär och Sjöberg Eric, *Närmare världen - närmare terrorn. Hotbilder till följd av ett ökat internationellt engagemang*, Lopetan I, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--98-00765-170-SE)

---

<sup>1</sup> Projektet hette tidigare LOPETAN (*Lågnivåkonflikters operativa och taktiska natur*).

Svenska beslutsprocesser inför sändandet av  
militärt bidrag till internationella insatser:  
En probleminventering

<b>Utgivare</b> FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	<b>Rapportnummer, ISRN</b> FOI-R--1682--SE	<b>Klassificering</b>
	<b>Forskningsområde</b> 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	<b>Månad, år</b> Oktober 2005	<b>Projektnummer</b> A1111
	<b>Delområde</b> 11 Forskning för regeringens behov	
	<b>Delområde 2</b>	
<b>Författare/redaktör</b> Karin Bogland Maria Asplund	<b>Projektledare</b> Karin Bogland	
	<b>Godkänd av</b> Christian Ifvarsson	
	<b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b> Försvarsdepartementet	
	<b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>	
<b>Rapportens titel</b> Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering		
<b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b> Denna rapport beskriver de svenska nationella beslutsprocesserna inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser. Studien fokuserar på att identifiera moment som av berörda handläggare upplevs som problematiska och eventuellt även som försenande i processarbetet fram till beslut. Utifrån de resultat som framkommer ges en del förslag som kan fungera som underlag för vidare fördjupning i syfte att bidra till en förändring av framtida beslutsprocesser. Ett delsyfte med rapporten har även varit att reda ut och beskriva hur beslutsprocessen i realiteten ser ut.		
<b>Nyckelord</b> Svenska besluts processer, nationella beslutsprocesser, militärt bidrag, internationella insatser		
<b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>	<b>Språk</b> Svenska	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Antal sidor:</b> 66 s.	
<b>Distribution enligt missiv</b>	<b>Pris:</b> Enligt prislista	

<b>Issuing organization</b> FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	<b>Report number, ISRN</b> FOI-R--1682--SE	<b>Report type</b>
	<b>Programme Areas</b> 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	<b>Month year</b> October 2005	<b>Project no.</b> A1111
	<b>Subcategories</b> 11 Policy Support to the Government	
	<b>Subcategories 2</b>	
<b>Author/s (editor/s)</b> Karin Bogland Maria Asplund	<b>Project manager</b> Karin Bogland	
	<b>Approved by</b> Christian Ifvarsson	
	<b>Sponsoring agency</b> Defence Ministry	
	<b>Scientifically and technically responsible</b>	
<b>Report title (In translation)</b> Swedish decision making processes before sending military support to international operations: A problem assessment		
<b>Abstract (not more than 200 words)</b> The study describes the Swedish national decision making processes ahead of sending military support to international operations. The purpose has been twofold. Firstly to find out and describe how the decision making process looks like in reality. Secondly to identify which areas within the Swedish decision making processes that are problematic or possibly time critical, as seen by interviewed officials. From the results there has been a couple of recommendations derived, which could work as input for further work on improving the national decision making processes.		
<b>Keywords</b> Swedish decision making processes, national decision making processes, military support, international operations		
<b>Further bibliographic information</b>	<b>Language</b> Swedish	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Pages</b> 66 p.	
	<b>Price acc. to pricelist</b>	



## FÖRORD

Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt stöd till internationella insatser blev ett angeläget ämne i och med att Sverige beslutade att stödja och delta i *EU Battle Group Concept* (Europeiska Unionens snabbinsatsförmåga) i april 2004. Hur skulle de svenska beslutsprocesserna kunna anpassas efter de korta beslutstider som angavs i det uppsatta målet (styrka på plats inom tio dagar efter att beslut i EU Ministerråd tagits)? Inom Regeringskansliet (RK) pågår nu ett arbete som tangerar den här rapporten. En interdepartemental arbetsgrupp utreder närmare förutsättningarna för Sveriges bidrag till EUs snabbinsatsförmåga.

Det blev extra fokus på svenska beslutsprocesser efter den 26 december 2004, då flodvågen drabbade delar av Sydostasien. Här kom det dock att handla om civila insatser, som i regel går att sända iväg snabbare än de militära. Det är ännu inte helt klarlagt hur regering, regeringskansli, myndigheter och riksdag agerat i den efterföljande byråkratiska processen vilken kom att handla om att undsätta drabbade svenskar utanför Sveriges gränser. Förhoppningsvis kan RKs, redan före katastrofen, ökade medvetenhet om behovet av att reformera beslutsprocesserna också leda till ett förstärkt tillvägagångssätt framöver.

Utöver förvaltningsprocessen<sup>1</sup> (beslutsprocesserna), vilken vi fokuserat på i den här rapporten, så finns även den rättsliga processen. I anknytning till utgivandet av denna rapport kommer därför inom ramen för FOI (*Totalförsvarets Forskningsinstitut*)-projektet MALIK (*Militära aspekter av lågintensiva konflikter*) även en FOI användarrapport att ges ut: ”Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder”, Ola Engdahl och Gustaf Lind (FOI-R--1681--SE). Rapporten är tänkt att ge en översiktsbild av de problemområden som finns inom den svenska lagstiftningen inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser.

Jag vill passa på att säga tack till vår referensgrupp (Helén Jarlsvik, Tomas Jönsson, Maria Oredsson och Carolina Sandö vid Institutionen för Försvarsvärdering, FOI Försvarsanalys) som hjälpt till med att ge feedback och idéer på innehåll och struktur, samt till Carolina Vendil, rapportgranskare och Christian Ifvarsson, granskningsordförande. Tack även till Institutionschef Pär Eriksson för värdefull respons på innehållet, Pär Sundquist, FÖ/SI (*Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor på Försvarsdepartementet*), som både fungerat som mottagare av rapporten och som stöd i skapandet av rapporten, samt Mikael Andersson; FÖ/RS (*Rättssekretariatet på Försvarsdepartementet*), för genomläsning av delar av utkastet. Slutligen, tack för ett gott samarbete till alla Er som ställt upp på intervjuer eller på andra sätt bidragit till denna rapport. Slutresultatet är givetvis rapportförfattarnas eget ansvar.

*Stockholm i oktober 2005*

*Karin Bogland,  
Projektledare MALIK*

---

<sup>1</sup> Förvaltningsprocessen är förvisso inom det juridiska sammanhanget, men de juridiska sakfrågorna är inte i fokus inom ramen för den här rapporten.





# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>FÖRORD</b> .....	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>9</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>11</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>13</b>
1.1 SYFTE .....	14
1.2 AVGRÄNSNINGAR .....	14
1.3 METOD .....	15
1.4 LÄSANVISNINGAR .....	16
<b>2 BESKRIVNING AV BESLUTSPROCESSEN FRÅN FÖRFRÅGAN TILL BESLUT</b> .....	<b>17</b>
2.1 ÄRENDET LYFTS TILL NATIONELL BESLUTSNIVÅ .....	17
<i>Europeiska Unionen</i> .....	18
<i>Förenta Nationerna</i> .....	18
<i>Nato</i> .....	19
2.2 PROCESSEN INTERNT PÅ FÖRSVARSDEPARTEMENTET .....	19
2.3 PROCESSEN MELLAN FÖRSVARSDEPARTEMENTET OCH UTRIKESDEPARTEMENTET .....	20
2.4 PROCESSERNA MELLAN REGERINGSKANSLIET OCH FÖRSVARSMAKTEN .....	21
<i>Proposition</i> .....	22
<i>Anvisning</i> .....	23
<b>3 IDENTIFIERADE ASPEKTER OCH FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER</b> .....	<b>25</b>
3.1 OLIKA SYN PÅ STRATEGISK PLANERING .....	27
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	27
3.2 ANSVARFÖRDELNING INOM FÖRSVARSDEPARTEMENTET .....	29
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	29
3.3 SAMVERKAN OCH ANSVARFÖRDELNING MELLAN REGERINGSKANSLIET OCH FÖRSVARSMAKTEN ...	31
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	31
3.4 SAMVERKAN MELLAN REGERINGSKANSLIET OCH RIKSDAGENS UTSKOTT .....	33
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	33
3.5 REGERINGENS BEFOGENHETER .....	34
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	34
3.6 AVTAL .....	37
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	37
3.7 FINANSIERING .....	38
<i>Synpunkter och resonemang</i> .....	39
<b>4 SAMMANFATTNING AV FÖRSLAG</b> .....	<b>41</b>
<i>Strategisk planering</i> .....	41
<i>Ansvarsfördelning inom Förvarsdepartementet</i> .....	41
<i>Samverkan och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet och Förvarsmakten</i> .....	41
<i>Samverkan mellan Regeringskansliet och Riksdagens Utskott</i> .....	42
<i>Regeringens befogenheter</i> .....	42
<i>Avtal</i> .....	42
<i>Finansiering</i> .....	42
<b>5 AVSLUTANDE RESONEMANG</b> .....	<b>43</b>
<i>Framtida studier</i> .....	43
<b>REFERENSER</b> .....	<b>45</b>
<i>Litteratur</i> .....	45
<i>Myndighetsdokument inför insats (sorterat efter datum)</i> .....	46
<i>Intervjuer/samtal</i> .....	49
<i>Internet</i> .....	50

<b>APPENDIX 1: SVENSKA MILITÄRA BIDRAG TILL INTERNATIONELLA INSATSER DE SENASTE ÅREN .....</b>	<b>51</b>
<b>APPENDIX 2: ORGANISATION OCH ANSVARSOMRÅDEN .....</b>	<b>52</b>
REGERINGSKANSLIET .....	52
<i>Försvarsdepartementet</i> .....	53
<i>Utrikesdepartementet</i> .....	55
RIKSDAGEN.....	56
<i>Utskotten</i> .....	56
FÖRSVARSMAKTEN .....	57
<i>Försvarsmaktens Strategiska Insatsledning</i> .....	57
<b>APPENDIX 3: REGERINGSÄRENDEN FRÅN INITIATIV TILL BESLUT .....</b>	<b>59</b>
<i>Ett ärende uppstår</i> .....	59
<i>Registrering</i> .....	59
<i>Hanteringen av ärendet</i> .....	59
<i>Remiss</i> .....	59
<i>Tillfälle att yttra sig</i> .....	59
<i>Gemensam beredning</i> .....	60
<i>Granskning</i> .....	60
<i>Beslut i ärendet:</i> .....	60
<i>Veckoberedning</i> .....	60
<i>Regeringssammanträdet</i> .....	60
<i>Expediering</i> .....	60
<i>Arkivering</i> .....	60
<b>APPENDIX 4: RIKSDAGSBESLUT FRÅN FÖRSLAG TILL BESLUT.....</b>	<b>61</b>
<i>Regeringen</i> .....	61
<i>Propositioner</i> .....	61
<i>Riksdagen</i> .....	61
<i>Motioner</i> .....	61
<i>Bordläggning och remittering i kammaren</i> .....	61
<i>Utskotten</i> .....	62
<i>Partigrupper</i> .....	62
<i>Betänkanden</i> .....	62
<i>Beslut i kammaren</i> .....	62
<i>Protokoll</i> .....	63
<i>Riksdagsskrivelse</i> .....	63
<i>Till regeringen</i> .....	63
<b>APPENDIX 5: INTERVJUSTRUKTUR .....</b>	<b>64</b>
<i>Inledning:</i> .....	64
<i>Huvudfrågor (fylls på med följdfrågor):</i> .....	64
<i>Avslutning:</i> .....	64
<b>APPENDIX 6: DEL AV REGLERINGSBREVET FÖR BUDGETÅRET 2004 AVSEENDE FÖRSVARSMAKTEN .....</b>	<b>65</b>
<i>Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet</i> .....	65
<i>Villkor</i> .....	65

## FÖRKORTNINGAR

**ATK** – Försvarsmaktens Armétaktiska kommando  
**CIMIC** – Civil Military Cooperation  
**CMP** – Crisis Management Procedures  
**DPKO** – United Nations Department of Peacekeeping Operations  
**EAPR** – Euroatlantiska partnerskapsrådet  
**ESFP** – Europeisk Säkerhets- och Försvarspolitik  
**EU** – Europeiska Unionen  
**EUMC** – Europeiska Unionens militära kommitté  
**EUMS** – Europeiska Unionens militära stab  
**FM** – Försvarsmakten  
**FMO** – Försvarsmaktsorder  
**FM STRA PLANS INSLED** – Försvarsmaktens Strategiledning Planeringsavdelningen Insatsledningen  
**FN** – Förenta Nationerna  
**FOI** – Totalförsvarets Forskningsinstitut  
**FTK** – Försvarsmaktens Flygtaktiska kommando  
**FTS** – Författningshandbok för totalförsvaret och skydd mot olyckor  
**FÖ** – Försvarsdepartementet  
**FÖ/EPS** – Enheten för ekonomi, personal och samordning på Försvarsdepartementet  
**FÖ/MIL** – Enheten för det militära försvaret på Försvarsdepartementet  
**FÖ/RS** – Rättssekretariatet på Försvarsdepartementet  
**FÖ/SI** – Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor på Försvarsdepartementet  
**FöU** – Riksdagens Försvarsutskott  
**HKV** – Försvarsmaktens Högkvarter  
**ISAF** – International Security Assistance Force in Afghanistan  
**KUSP** – Kommittén för utrikes och säkerhetspolitik  
**MALIK** – Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter, projekt vid FOI Försvarsanalys  
**MONUC** – United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo  
**MoU** – Memorandum of Understanding  
**MTK** – Försvarsmaktens Marintaktiska kommando  
**MUST** – Militära underrättelsetjänsten  
**NAC** – North Atlantic Council  
**NATO** – North Atlantic Treaty Organisation  
**NCRS** – Nato Crisis Response System  
**OCCAR** – Organisation conjointe de co-opération en matière d'armement  
**OP** – Operations  
**OPIL** – Försvarsmaktens Operativa insatsledning  
**OSSE** – Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa  
**PFF** – Partnerskap för Fred  
**PRT** – Provincial Reconstruction Teams  
**RF** – Regeringsformen  
**RoE** – Rules of Engagement

**RK** – Regeringskansliet  
**RPS** – Rikspolisstyrelsen  
**Sida** – Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete  
**SFOR** – Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina  
**UD** – Utrikesdepartementet  
**UD/AF** – Afrikaenheten på Utrikesdepartementet  
**UD/ASO** – Asien- och Oceanienheten på Utrikesdepartementet  
**UD/EC** – Östeuropa och Centralasienheten på Utrikesdepartementet  
**UD/EP** – Enheten för europeisk säkerhetspolitik på Utrikesdepartementet  
**UD/EU** – Enheten för Europeiska Unionen på Utrikesdepartementet  
**UD/FMR** – Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt på Utrikesdepartementet  
**UD/GS** – Enheten för global säkerhet på Utrikesdepartementet  
**UD/MENA** – Mellanöstern- och Nordafrikaenheten på Utrikesdepartementet  
**UNMIL** – United Nations Mission in Liberia  
**UFöU** – Sammansatt Utrikes- och Försvarsutskott i riksdagen  
**UU** – Riksdagens Utrikesutskott  
**VEU** – Västeuropeiska unionen  
**WEAG** – Western European Armaments Group  
**ÖB** – Överbefälhavaren

## SAMMANFATTNING

Sveriges engagemang i internationella insatser ökar och Sverige bidrar med militär trupp till ett flertal internationella operationer inom FN's (*Förenta Nationerna*), Natos (*North Atlantic Treaty Organisation*) och EUs (*Europeiska Unionen*) regi. I april 2004 deltog Sverige i beslutandet om ett koncept för EUs Snabbinsatsstyrka (*EU Battle Group*), vilket ytterligare visar den svenska prioriteringen av ett aktivt internationellt engagemang. Detta aktualiserar nödvändigheten att förkorta eller på andra sätt anpassa besluts- och planeringsprocessen i syfte att påskynda den.

Projektet MALIK (*Internationella Insatser – Militära aspekter av lågintensiva konflikter*) vid FOI (*Totalförsvarets Forskningsinstitut*) Forsvarsanalys har fått i uppdrag att identifiera vilka områden som är problematiska och eventuellt tidskritiska och som möjligen skulle kunna omarbetas för att få framtida snabbare processer inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser. Studien fokuserar på att identifiera aspekter som av berörda handläggare upplevs som problematiska och eventuellt även som försenande i processarbetet fram till beslut. Utifrån de resultat som framkommer ges en del förslag som kan fungera som underlag för vidare fördjupning i syfte att bidra till en förändring av framtida beslutsprocesser. Ett delsyfte med rapporten är även att reda ut och beskriva hur beslutsprocessen i realiteten ser ut.

Vid en renodlad ny insats inkommer en förfrågan från EU, FN eller Nato. Sveriges roll i planeringsprocessen skiljer sig åt i det här skedet – när det gäller FN-insatser har Sverige en mindre aktiv roll än i de fall det gäller en EU-insats, då det svenska engagemanget i regel är betydligt större. När ett ärende inkommer till Forsvarsdepartementet (*FÖ*) och Utrikesdepartementet (*UD*) handlar det inledningsvis om att komma fram till en gemensam FÖ- respektive UD-syn, och sedan att gemensamt bereda ärendet där UD har *lead* i processen. FÖ skickar en anmodan till Forsvarsmakten (*FM*) att inkomma med beslutsunderlag och när ett svar på anmodan inkommit börjar arbetet med att ta ställning till huruvida det är möjligt och/eller lämpligt att delta i insatsen. I de fall det krävs en proposition krävs en utskottsbehandling och slutligen riksdagsbeslut i frågan.

Vad gäller synen på strategisk planering visar det sig att UD generellt förordar större flexibilitet och därmed en planering som inte sträcker sig så långt in i framtiden, medan FÖ oftare förespråkar behovet av långsiktig strategisk planering. En annan fråga som skiljer sig åt mellan berörda parter är vilka och hur många insatser Sverige bör bidra till. UD anser i större utsträckning att mindre bidrag till ett större antal insatser ger mer ”output” till skillnad från FÖ och FM som anser att större satsningar på ett färre antal platser ger mer effekt.

Ansvarsfördelningen inom enheterna på FÖ, men även mellan UD och FÖ är inte en helt okomplicerad fråga. Relationerna fungerar bra, men mer tack vare goda individuella kontakter än på grund av formella uppdelningar. Ömsesidig förståelse för varandras respektive roller och ansvar för moment i beslutsprocessen är av stor vikt. Den enskilda handläggarens ansvar är stort och ett tydligare stöd från cheferna samt ett

aktivt arbete att minska arbetsbördan och minskad personalomsättning kan underlätta arbetet.

Det finns en utbredd missuppfattning att riksdagen under plenifria veckor inte kan samlas och ta beslut i olika ärenden. Talmannen kan dock kalla in riksdagen om det är viktigt för regeringen, och formellt sett krävs att en ledamot är i kammaren för att riksdagsbeslut ska kunna fattas. Det är mycket viktigt att den politiska nivån hålls kontinuerligt informerad av Regeringskansliet (*RK*) för att riksdagsarbetet inte i det här skedet skall bli ett hinder i processen.

Beslutsprocessen upplevs som att den påverkas av de olika avtal som bör slutas inför sändandet av bidrag till internationella insatser. Dessa avtal är exempelvis MoU (*Memorandum of Understanding*) mellan truppbidragare och internationell organisation och RoE (*Rules of Engagement*) inom aktuell operation mellan exempelvis FM och främmande makt. Vad gäller finansieringen av Sveriges bidrag till internationella insatser införs ibland så kallade statliga limiter vilket leder till att pengar som FÖ tidigare hade tillgång till i planeringen fryses inne. Detta upplevs som frustrerande och ett förslag är att utreda vidare möjligheterna att behålla pengar som blivit över från ett budgetår i syfte att skapa handlingsutrymme för insatser med kort planeringstid under det kommande budgetåret.

# 1 INLEDNING

På senare år har Sverige bidragit med militär trupp till ett flertal internationella operationer i FN:s (*Förenta Nationernas*), Natos (*North Atlantic Treaty Organisation*) och EUs regi.<sup>2</sup> Sverige var i april 2004 även med och beslutade om ett koncept för EUs Snabbinsatsstyrka (*EU Battle Group*), vilket ytterligare visar den svenska prioriteringen av ett aktivt internationellt engagemang. Konceptet för EU snabbinsatsstyrka är en del av tanken bakom unionens framtida militära krishanteringsförmåga där olika snabbinsatsstyrkor skall kunna sättas in i konflikthärddar utanför EU. Sammanlagt har 13 olika snabbinsatsstyrkor kunnat sättas samman efter det att medlemsländerna anmält sitt intresse av att delta med förband.

I snabbinsatskonceptet ingår att EU, senast från 2007<sup>3</sup> skall kunna fatta beslut om att inleda en insats inom fem dagar efter godkännande av ett krishanteringskoncept. Efter att beslut att inleda insatsen har tagits i rådet skall trupp kunna påbörja sina insatser på marken senast efter tio dagar. Vid EUs formella försvarsministermöte i Bryssel den 22 november 2004, presenterades det nordiska bidraget till de kommande EU snabbinsatsstyrkor. Sverige, Norge och Finland kommer att bilda en EU snabbinsatsstyrka, med Sverige som *Framework Nation*.<sup>4</sup> Styrkan kommer att bestå av 1500 man (liksom de andra snabbinsatsstyrkorna) och Sverige kommer att tillhandahålla större delen av manskapet, medan Finland och Norge bidrar med resterande antal.

I diskussionerna inom EU kring EUs snabbinsatsförmåga har det konstaterats att det kan komma att bli nödvändigt att EUs krishanteringsprocedurer eller CMP (*Crisis Management Procedures*) förkortas eller på andra sätt anpassas i syfte att påskynda den slutliga besluts- och planeringsprocessen.

Om man ser till de insatser där Sverige bidragit med väpnad personal under de senaste åren, kan det konstateras att den nationella beslutsprocessen tagit olika lång tid beroende på vilken insats som varit aktuell. I fallet UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*) tog det exempelvis drygt tre månader<sup>5</sup>, medan det inför Artémis<sup>6</sup> endast tog drygt en månad.<sup>7</sup> Med utgångspunkt i dessa tidsförhållanden inser man att det uppsatta målet med insättandet av en snabbinsatsstyrka inom 10 dagar från att rådsbeslut tagits, kan bli svårt att uppnå eller åtminstone medföra en betydande utmaning. Vanligtvis behöver man inte sträva efter avkortning av beslutsprocessen när det gäller sändandet av bidrag till internationella insatser, då dessa inte alltid anses vara under tidspress. Handlar det däremot om en hastigt uppblossad kris eller behov av förstärkning kan det behövas en så kallad snabbinsats, vilket fordrar betydligt kortare beslutsprocesser.

---

<sup>2</sup> Se Appendix 1 för vidare information om insatserna.

<sup>3</sup> I *Headline Goal 2010* anges den tidsgräns som styr processen till år 2007. För Sveriges del gäller dock den 1 januari 2008 som tidsgräns eftersom aktuellt försvarsbeslut löper ut då.

<sup>4</sup> Att vara "Framework nation" innebär att det landet tar en ledarroll i planeringsarbetet, samt ofta även bidrar med flest manskap och materiel. Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Pressmeddelande: "All set for Swedish led EU Battle Group", 2004-11-22.

<sup>5</sup> Från anmodan till trupp på plats. En anmodan är en begäran om beslutsunderlag.

<sup>6</sup> Operation Artémis var en tidsbegränsad multinationell snabbinsatsstyrka till Kongo inom ramen för ESFP-samarbetet.

<sup>7</sup> Se Appendix 1 för vidare information om insatserna.



## 1.1 Syfte

Studien fokuserar på att identifiera aspekter som av berörda handläggare upplevs som problematiska och eventuellt även som försenande i processarbetet fram till beslut. Utifrån de resultat som framkommer ges en del förslag som kan fungera som underlag för vidare fördjupning i syfte att bidra till en förändring av framtida beslutsprocesser. Ett delsyfte med rapporten är även att reda ut och beskriva hur beslutsprocessen i realiteten ser ut.

## 1.2 Avgränsningar

Fokus ligger på beslutsprocesser inför militära internationella insatser. Tyngdpunkten har legat på de svenska bidragen till MONUC (*United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo*)<sup>8</sup>, Artémis, UNMIL och till viss del Althea<sup>9</sup>. Anledningen till detta är dels att dessa insatser är de som är mest aktuella i handläggningsprocessen hos de handläggare som deltog i beslutsprocesserna, dels att beslutsprocesserna i samband med tidigare insatser inte bedöms som relevanta då rutinerna ändrats i och med exempelvis skapandet av ESFP 1999.

Inom ramen för den här rapporten behandlas de nationella beslutsprocesserna mellan följande parter<sup>10</sup>:

1. Försvarsdepartementet (FÖ) och Utrikesdepartementet (UD)
2. Enheter inom Försvarsdepartementet (FÖ/SI (*Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor*), FÖ/MIL (*Enheten för det militära försvaret*), FÖ/EPS (*Enheten för ekonomi, personal och samordning*), FÖ/RS (*Rättssekretariatet*))
3. Regeringskansliet (RK) och Riksdagens Utrikesutskott (UU) och Försvarsutskott (FöU). RK i det här fallet är FÖ och UD.
4. Försvarsdepartementet (FÖ) och Försvarsmaktens Strategiledning Planeringsavdelningen Insatsledningen (FM STRA PLANS INSLED)

Vi behandlar *inte* de internationella processerna, det vill säga processerna mellan Sverige och den ständiga representationen i Bryssel (gentemot EU), delegationen i Bryssel (gentemot Nato) och New York (gentemot FN) eller inom FN, EU, Nato själva. Vi berör, inom ramen för den här studien, inte heller andra departement inom RK än just FÖ (*Försvarsdepartementet*) och UD. Finansdepartementet är en aktiv part i beslutsprocesserna, det vill säga en del i helhetsbilden, men kommer inom ramen för den här rapporten enbart att beröras indirekt. Statsrådebereidningen är även de en viktig part, men kommer inte närmare att beröras inom ramen för rapporten. Vidare är det

---

<sup>8</sup> Se Appendix 1 för vidare information om insatsen.

<sup>9</sup> Beslutsprocessen inför Althea var pågående under tiden som intervjuerna genomfördes.

<sup>10</sup> Se Appendix 2 för översiktlig beskrivning av "Organisation och Ansvarsområden" inom RK, Riksdag och myndigheten FM.

inte rapportens syfte att titta på de interna beslutsprocesserna inom FM (*Försvarsmakten*). Med andra ord är det när det gäller FM endast nivån FM STRA PLANS INSLED och dess kontakter med FÖ som rymms inom studiens ramar.

En annan aspekt berör hur vi avgränsat beslutsprocesserna i omfång, det vill säga vilka delar av processen som vi tittar på i den här studien. Vi avgränsar oss till perioden *från* att en förfrågan om viljan till svenskt bidrag till internationell insats (indirekt eller direkt) når RK (*Regeringskansliet*) för ett preliminärt bedömande<sup>11</sup>, *tills* det att ett riksdags- eller regeringsbeslut tagits om sändandet av svenskt bidrag.

### 1.3 Metod

Ett femtontal intervjuer med företrädare från FÖ, UD, FM STRA PLANS INSLED och Riksdagens Försvarsutskott och UU har genomförts. Dessa företrädare befinner sig på positioner (enhetschefer, handläggare, kanslichefer) genom vilka de blir delaktiga i de beslutsprocesser som föregår sändandet av svenskt bidrag till internationell insats. Intervjuerna har förts i form av så kallade halvstrukturerade intervjuer av djupare karaktär och har i regel pågått i en till två timmar där båda projektmedarbetarna intervjuat en eller två personer per tillfälle.<sup>12</sup> Strukturen har i stort varit densamma vid samtliga intervjuer, men de fördjupande följdfrågorna har skiljt sig åt beroende på vad som framkommit under intervjun. De intervjuade hade möjlighet att uttala sig även utanför sin egen enhet/departement/myndighet.

Informationen kring hur beslutsprocessen ser ut kommer både från intervjuer och från tryckta dokument. Intervjuer kan förmedla information som inte finns i tryckta källor, vilket är en av anledningarna till valet av metod. En annan fördel med användandet av intervjuer i detta fall är att frågan som behandlas är aktuell och därmed erhålls en direktkontakt med källorna. De tryckta källor vi använt oss av är först och främst dokument och skrivelser som författats av de olika parterna (regering, RK, Riksdagen och FM) och som instruerar och exemplifierar processens gång från att en förfrågan om svenskt militärt bidrag till internationell insats når RK, tills ett riksdags- eller regeringsbeslut tagits om sändandet av svenskt bidrag.

Utöver intervjuer och studier av tryckta källor har, för den här rapportens räkning, även en översyn av de rättsliga möjligheterna att skapa en snabbare process för att skicka svenska militära styrkor utomlands, genomförts.<sup>13</sup>

En preliminär version av denna rapport skickades ut till en del av de intervjuade för synpunkter på faktabasen. En referensgrupp av personer med kompetens inom området har använts för genomläsning och feedback på rapporten. Slutligen har rapporten

---

<sup>11</sup> De svenska och de internationella beslutsprocesserna är ibland delvis parallella varför det är svårt att sätta en definitiv ”start” på beslutsprocessen. Inför Althea diskuterades storleken och typen på det svenska bidraget inom RK innan något beslut tagits på EU-nivå om att sätta igång insatsen.

<sup>12</sup> Se Appendix 5 för intervjustrukturen.

<sup>13</sup> Se FOI Användarrapport ”Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder”, Ola Engdahl och Gustaf Lind (FOI-R--1681--SE)

---

genomgått en intern kvalitetsgranskning på FOI innan tryckning av rapporten medgivits.

## 1.4 Läsanvisningar

Rapporten vänder sig även till intressenter utanför RK. För de som redan är väl insatta i organisation och ansvarsområden inom RK, Riksdag och myndigheten FM, samt hur beslutsprocessen ser ut inför sändandet av svenskt bidrag till internationella insatser, rekommenderar vi att hoppa över läsningen av kapitel två, samt appendix ett till fyra.

Kapitel två beskriver de nationella beslutsprocesserna från att ärendet lyfts till RK för beredning, tills det att regerings- eller riksdagsbeslut tagits. I kapitel tre presenteras de aspekter som av berörda handläggare upplevs som problematiska och eventuellt även som försenande i processarbetet fram till beslut. I anslutning till presentationen av dessa aspekter, presenteras även förslag att arbeta vidare med.

## 2 BESKRIVNING AV BESLUTSPROCESSEN FRÅN FÖRFRÅGAN TILL BESLUT

En beskrivning av vad som sker från förfrågan till beslut inom FÖ, mellan FÖ och UD, mellan FÖ och FM, samt inom Riksdagen fram till beslut i kammaren krävs för att identifiera de aspekter i processen som berörda handläggare upplever som problematiska och/eller försenande. Den formella beslutsprocessen finns beskriven i appendix tre och fyra, åtminstone när det handlar om arbetet på RK och i Riksdagen. Beskrivningen i det här kapitlet innehåller också kommentarer från de intervjuade personerna och är därför mer informell. Syftet är att ge en heltäckande bild av de nationella beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt militärt stöd till internationella insatser.

Det är viktigt att notera att beslutsprocesserna, även om det formella systemet är detsamma för samtliga beslut om väpnade insatser, för de olika insatserna sällan ser exakt likadana ut. Det är exempelvis svårt att säga *när* processen startar eftersom detta varierar mellan EU-, FN-, och Nato-insatser liksom från gång till gång inom de olika grupperingarna. Det finns vidare en markant skillnad i hur tidigt Sverige kan vara med och påverka och inhämta information, beroende på om det är en EU-, FN- eller Nato-insats. I EU-sammanhang är Sverige med på ett mycket tidigt stadium varvid de nationella och de internationella parallella processerna startar långt tidigare än vad som generellt är fallet inom ramen för Nato- och FN-insatser. Det skiljer sig också utifrån hur politiskt viktig en specifik insats är.

Nedan presenteras de olika parterna som om de vore del av en entydigt linjär process. Det är viktigt att poängtera att så inte är fallet. Parterna följer ofta med i händelseförloppet redan innan det exempelvis tas beslut i FNs säkerhetsråd, Natos högkvarter eller i EUs KUSP (*Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik*)<sup>14</sup>, oavsett om deras explicita roll i den nationella beslutsprocessen kommer först i ett senare stadium.

### 2.1 Ärendet lyfts till nationell beslutsnivå

Vid en renodlad ny insats kommer *förfrågan* från en extern aktör såsom EU, FN eller Nato. Sverige kan dock ha varit mer eller mindre aktiv i den internationella politiska process som föregått en förfrågan.

Det är naturligtvis skillnad om det är ett extremt krisläge, som exempelvis det pressade läget i Kosovo våren 2004<sup>15</sup>. En normal FN-insats ses inte som en lika extrem ”krisinsats” som det handlade om i fallet Kosovo. En av anledningarna till att processen ser annorlunda ut under ett extremt krisläge är att det ofta medför direkta hot

---

<sup>14</sup> KUSP etablerades år 2000 för att leda EUs krishanteringsinsatser. KUSP är överordnade organ till EUs militära stab, EUMS, och till EUs militära kommitté, EUMC.

<sup>15</sup> I mitten av mars 2004 utbröt oroligheter inom det svenska ansvarsområdet i Kosovo. Det blev tidigt tydligt att den svenska styrkan skulle komma att behöva förstärkning för att inte förlora kontrollen över händelserna.

mot den svenska truppen. Det formella beslutssystemet är dock detsamma för mer traditionella internationella insatserna som för de snabba insatserna.

Vid FN-insatser har Sverige en mindre aktiv roll tidigt i planeringsprocessen än vad som är fallet i EU-insatser där Sverige är med från allra första början redan innan planeringen inför insatsen startar. I FN-fallet har Sverige, såvida landet inte vid tillfället är medlem i FNs säkerhetsråd, mindre inflytande över huruvida FN skall sätta in en insats eller inte. I FN och Nato kan Sverige vara med och samtala om Sverige skall bidra. Det är enbart vad gäller EU-insatser Sverige kan vara med och lägga in ett veto mot en insats.

## Europeiska Unionen

Startskottet för EUs officiella resonerande kring initiering av en insats sker i KUSP (Kommittén för Utrikes- och Säkerhetspolitik). Inofficiellt sker dock ofta diskussioner bilateralt och i EUs korridorer långt tidigare. Det sker en ständig dialog mellan RK och den svenska representationen i Bryssel, vilket är nödvändigt för att representationen i sin tur skall kunna förmedla den ”svenska synen” då man deltar i och driver vissa frågor. Det är viktigt för eventuella framtida beslut hur Sverige väljer att uttrycka sig i detta inledningsskede.

Om Sverige uttrycker en stark uppfattning om att EU borde sända insats, leder detta till höjda förväntningar hos EUs medlemsstater om att Sverige skall sända ett starkt truppbidrag. Sverige deltar dock redan i det inledande stadiet och påverkar huruvida EU skall initiera en insats eller inte, oavsett om Sverige avser bidra.

Eftersom ESFP-samarbetet är relativt nytt (det skapades 1999) är det fortfarande inte helt klart vilka tecken som tyder på att stater vill ta upp en insats på agendan. Det finns ett mönster som återkommer, men det är på intet sätt hugget i sten hur processen går från fall till fall. Inom RK anser man sig dock nu vara betydligt bättre på att skönja dessa mönster och tydligare förutse de beslut som kommer, än vad som var fallet vid de tidigare insatserna.

## Förenta Nationerna

Förfrågningar från FN är ofta händelsestyrda med korta tidsförhållanden. Innan den formella förfrågan inkommer till UD/GS (*Enheten för global säkerhet på Utrikesdepartementet*) brukar vanligtvis en inofficiell fråga ställas om hur Sverige ser på att skicka truppbidrag till en insats. Sveriges ständiga representation vid FN (stationerad i New York) kontaktas av DPKO (*UN Department of Peacekeeping Operations*). Ibland är det UD som hör sig för om det föreligger ett behov. Sveriges ständiga representation vid FN fungerar som en kommunikationskanal mellan UD och DPKO, det vill säga all kontakt mellan det officiella Sverige och FN sker genom denna representation. Om det finns ett svenskt intresse att bidra meddelas detta till den organisation som leder insatsen, som i sin tur skickar en formell förfrågan om svenskt deltagande. Den formella förfrågan skickas i regel aldrig om ett nekande svar är att förvänta. Utöver de

större bidragen inkommer även löpande förfrågningar om mindre truppbidrag på individnivå<sup>16</sup>.

## Nato

Även förfrågningar från Nato är ofta händelsestyrda med korta tidsförhållanden. En formell förfrågan från Nato om ett svenskt bidrag till en Nato-insats inkommer till UD/EP (*Enheten för europeisk säkerhetspolitik på Utrikesdepartementet*). Redan när en fråga om insats aktualiseras inom Nato, sker informationsutbyte och bedömning av situationen. De parter som överväger att bidra med trupp har i denna fas möjlighet att meddela Nato detta, som ett första steg mot att erkännas som truppbidragare.<sup>17</sup>

Därefter följer beslut i NAC (*North Atlantic Council*) om att initiera militär planering för en eventuell operation och om att partners i princip kommer att kunna delta. Målsättningen är att redan i denna del av processen kunna ta formellt beslut också om att erkänna potentiella truppbidragarländer. Truppbidragande partners skall i detta skede beredas tillfälle att utbyta åsikter med de allierade och ansluta sig till NAC-beslutet. Under genomförandet deltar bidragande stater med politisk inriktning när sådan behövs. Truppbidragande stater deltar även i ledningsfunktionerna under insatsens genomförande.<sup>18</sup>

Sverige deltar även som observatör i arbetet med *Nato Crisis Response System* (NCRS). NCRS skall ersätta tidigare policy och dokument, men är ännu inte formellt godkänt inom Nato.<sup>19</sup>

## 2.2 Processen internt på Förvarsdepartementet

Uppdelningen mellan FÖ/SI och FÖ/MIL är inte helt tydlig, men i dagsläget kompletterar de varandra, mycket tack vara goda personliga kontakter. Det är FÖ/SI som har *lead*<sup>20</sup> och som därmed bland annat sköter kontakterna med UD.

Handläggarna har mycket täta kontakter sinsemellan under den process som leder fram till att militärt bidrag skickas utomlands. Enhetscheferna tar beslut i de frågor där en bedömning krävs, och det är handläggarnas beredning som ligger till grund för enhetschefens överväganden.

---

<sup>16</sup> Till exempel kan det komma en förfrågan om svenskt bidrag med t.ex. en underrättelseofficer till någon insats.

<sup>17</sup> Förvarsdepartementet Promemoria Nilsson, M: "Modaliteter för tredje länders deltagande i planering inför Nato-ledda respektive EU-ledda krishanteringsinsatser" 2004-06-09

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Det som uppfattas som innovativt i systemet är den tydliga kopplingen mellan underrättelser och planeringssystem, samt att det samlar alla delarna i systemet, både civila och militära.

<sup>20</sup> Det engelska ordet *lead* används ofta inom den svenska byråkratin och innebär i princip att en part har huvudansvaret för en uppgift.

Om en handläggare inte är på plats tar först och främst den andrahandsansvarige handläggaren över och täcker upp tills vidare. I de fall då handläggare på olika enheter inte kan enas i en fråga, lyfts ärendet till gruppchefsnivå, samt därefter vid fortsatt oenighet, till enhetschefsnivå. Vid oenighet mellan enhetscheferna lyfts ärendet till expeditions- och rättschefen eller till statssekreteraren.

De handläggare som förbereder en specifik internationell insats måste i ett tidigt skede bedöma huruvida det svenska bidraget kommer att utgöras av en väpnad styrka i regeringsformens mening (10 kap. 9 § Regeringsformen) och, för det fall det bedöms vara en väpnad styrka, om det är fråga om en fredsbevarande insats. Detta för att klargöra om det kommer att krävas ett riksdagsbeslut för ett svenskt truppbidrag eller om regeringen har rätt att fatta beslut.

När handläggningen av ett ärende övergår i beslutsfasen skrivs ett koncept på regeringsbeslut och, i förekommande fall, ett utkast till proposition. Texten utformas i samråd med enhetschefen och andra berörda enheter. Berör ärendet flera departement skall gemensam beredning ske med de berörda departementen.<sup>21</sup>

## 2.3 Processen mellan Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet

När ett ärende kommer upp på bordet genom indikationer från exempelvis KUSP, förs först en informell diskussion mellan enheterna på FÖ, samt mellan enheterna på UD, för att få fram en gemensam FÖ- respektive UD-syn.<sup>22</sup> Sedan tas kontakt mellan UD och FÖ och en gemensam beredning av ärendet dras igång. Inför beslut om svenskt bidrag till internationella insatser, sambereds ärendet mellan UD och FÖ, men det är UD som har *lead* i processen, i och med att det är de som ”äger” frågan. Denna samberedning görs främst på *ad hoc* basis mellan enskilda handläggare, samt vid så kallade OP (*operations*)-möten som hålls varannan vecka.

OP-gruppen består av representanter från FÖ, UD, FM, Rikspolisstyrelsen (RPS), samt ibland även från Sida (*Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*). OP-gruppens möten är det enda forum där alla representanter för de olika involverade myndigheterna möts och diskuterar kring förfrågningar om svenska internationella bidrag och informerar varandra om pågående internationella insatser. Utöver de geografiska genomgångarna som är av informerande karaktär, diskuterar man även inkomna förfrågningar och andra ärenden gällande svenska bidrag, civila eller militära, i internationella insatser som ligger inom deltagarnas ansvarsområden. Representanterna för de olika myndigheterna har här möjlighet att redovisa sina behov. Mötena kan besökas av handläggare som inte är direkt involverade i beslutsprocesserna och

---

<sup>21</sup> Även inom UD bereds ärendet internt i de berörda enheterna. I de fall oenighet råder går ärendet från handläggarnivå till enhetschefsnivå för att i sista hand lyftas upp på politisk nivå (till respektive statssekreterare och statsråd om det skulle behövas). Efter beredningen inom UD, sambereds ärendet med berörda departement.

<sup>22</sup> Det sker dock även en del underhandskontakter mellan UD och FÖ i detta skede.

handläggare från de olika myndigheterna får en chans att mötas och knyta kontakter även mer formellt i anslutning till mötet.

FÖ är en något plattare organisation än UD som har dels en extra chefsnivå (utrikesrådet), dels fler enheter och därmed fler intressen att ta hänsyn till. UD är vidare ett mycket större departement i antalet anställda, samt har en något mer hierarkisk organisationskultur än vad FÖ har. De olika enheterna kan ha olika utgångspunkter och perspektiv på samma händelse, vilket gör den interna processen till en större utmaning. Exempelvis har UD/GS det globala och FN på sitt bord, medan UD/EP har EU, UD/AF (*Afrikaenheten på Utrikesdepartementet*) har Afrika etcetera.

FM kan vara rådgivande part och lämna underlag, samt utföra de uppdrag som den tilldelas av RK (genom FÖ). Direktdiskussioner förs på daglig basis mellan UD och FÖ (inom FÖ sker en parallell process främst mellan FÖ/SI, FÖ/MIL, FÖ/RS och FÖ/EPS) innan en gemensam policy för UD och FÖ (RK) presenteras.

## 2.4 Processerna mellan Regeringskansliet och Försvarsmakten

Under processen med *anmodan*<sup>23</sup> sker täta kontakter mellan FÖ och FM. Information om inkomna initiativ sänds vidare till FM oavsett om de senare leder till att en anmodan skrivs. En hel del förfrågningar avfärdas dock inom RK direkt.

Genom en anmodan uppmanar RK, formellt sett, FM att ta fram ett beslutsunderlag. Det är Fredsfrämjande gruppen på FÖ/SI som ansvarar för att skriva ihop en anmodan efter beslut av den politiska ledningen på FÖ. I praktiken tas detta beslutsunderlag och de faktorer som skall ingå i underlaget fram i nära samarbete mellan FM och FÖ. Det kan exempelvis röra sig om synen på FMs uppgifter i en specifik insats, om hot- och riskbedömning, samt om att ge ett eller flera alternativ på militär trupp. Försvarsmakten skall då senast ett visst datum, vanligtvis två-tre veckor senare, inkomma med ett förslag på utformning av ett svenskt bidrag samt beräknade kostnader för ett svenskt truppbidrag. Tiden som FM ges är ibland relativt kort, men FM har i regel hunnit sätta sig in i vad som händer tack vare den nära samverkan som sker mellan FM och FÖ. RK tar sedan ställning till FMs svar på anmodan.

FMs interna process för att ta fram ett *svår på anmodan* är ca två till tre veckor. Anmodan processas i ett flertal steg mellan de olika avdelningarna inom FM i form av direktiv och svar på direktiv innan svaret på anmodan är färdig att skickas till FÖ.

Då svar på anmodan kommit tillbaka från FM börjar det mest hektiska arbetet för FÖ: Är det lämpligt att delta? Finns det en vilja att delta? Har Sverige råd att delta? Även inom UD finns en liknande process för att avgöra huruvida Sverige bör delta. Stadiet från anmodan till anvisning är det moment som tar längst tid att bearbeta inom FÖ. Det tar i regel tid att skaffa fram pengar, samt att komma överens.

---

<sup>23</sup> En anmodan är en begäran om beslutsunderlag.



Om det anses lämpligt med ett svenskt militärt bidrag till en internationell insats kopplas den politiska ledningen in (Statssekreteraren, Statsrådet) – signalen på om ärendet skall gå vidare måste komma därifrån och det gäller för både FÖ och UD. På handläggarnivån är det då redan förankrat och ofta är även den politiska nivån sedan tidigare insatt i ärendet.

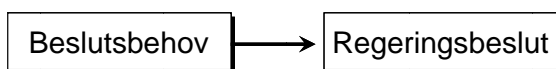
## Proposition

Om man på politisk nivå enas om att gå vidare och om det är en situation som kräver ett riksdagsbeslut arbetar RK fram en proposition till riksdagen. Denna innehåller uppgifter om motiven till att skicka svenskt truppbidrag, om utformningen av bidragen och om de ekonomiska medel som står till förfogande.

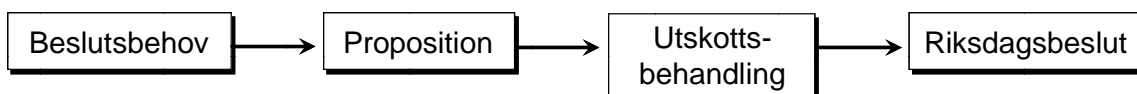
Propositionen skall sedan genomgå en *utskottsbehandling* i de berörda utskotten för att politisk enighet i frågan skall nås. När det gäller sändandet av svenskt truppbidrag är det FöU och UU som behandlar propositionen. Utskotten hålls informerade tidigt under processens gång, och när propositionen kommer till utskotten för behandling är innehållet i det stora hela redan känt. När propositionen är färdigbehandlad i utskotten tas ett *riksdagsbeslut* i frågan. Det är UU som har *lead* i förhållandet till FöU, även om dessa ärenden ofta sambereds i ett sammansatt Försvars- och UU.

Beredningsarbete och kvalitetskontroll inför varje proposition är tidskrävande. Riksdagen behöver 6-8 veckor för detta, speciellt under hösten när det är budgetförhandlingar. Om det enbart krävs ett regeringsbeslut tar det vanligtvis inte mer än 2-3 veckor till att beslut kan tas.<sup>24</sup> Se bild nedan.

Alt 1: 2-3 veckor



Alt 2: 6-8 veckor



Alt 1: Beslutsprocess inom ramen för tidigare beslut eller gällande enskilda individer, samt beväpnad trupp inom ramen för fredsbevarande insatser. Tidsåtgången är vanligtvis 2-3 veckor

Alt 2: Gäller vid sändandet av väpnad trupp samt av beväpnad trupp inom ramen för fredsframtvängande insatser. Denna process tar 6-8 veckor

<sup>24</sup> Regeringen sammanträder en gång i veckan, vanligtvis torsdagar, och tar besluten gemensamt. Minst fem statsråd skall närvara för att det skall vara möjligt att ta ett regeringsbeslut.

Formellt kan riksdagen fatta beslut oavsett om FN-mandat finns eller ej. Eftersom det i Sverige finns en mycket stark uppslutning kring internationella insatser, under förutsättning att de är sanktionerade av FN, behövs dock i praktiken ett FN-mandat för att beslutet skall gå igenom i kammaren. Det har dock ingen större betydelse om det är EU, FN eller Nato som har *lead* för insatsen.

När ett ärende är avgjort i kammaren underrättas regeringen om resultatet. Det sker genom att talmannen undertecknar en riksdagsskrivelse. Sedan är det regeringens sak att se till att riksdagens beslut verkställs.

Då riksdagsbehandlingen vanligtvis tar 6–8 veckor (om det inte finns hemställan om förkortad motionstid som godtagits av utskotten), sänds parallellt med propositionen en så kallad anvisning<sup>25</sup> till FM. RK håller, i enligt med regeringsformen, Riksdagen informerad om händelseförloppet under processen gång. Kabinettssekreteraren är den som för diskussioner med utskottet i riksdagen. Tidigare var det vanligt med proposition och riksdagsbeslut innan ärendet sändes vidare till FM, men anvisningen har förkortat förfarandet betydligt. Nu tillåts FM (genom anvisningen) att påbörja sina förberedelser parallellt med riksdagens propositionsarbete.

## Anvisning

Anvisning är ett öppet mandat med ett regeringsbeslut i botten (FMs regleringsbrev). Den skrivs av FÖ/MIL och ger stort mandat för FM att påbörja processen för sändandet av en internationell insats. Inom ramen för denna anvisning kan FM exempelvis påbörja relevant utbildning; köpa in kartmaterial, satellitbilder, MUST (*Militär underrättelsetjänst*)-bedömningar, samt annan materiel, rekrytera och vaccinera personal, genomföra rekognoseringsresa, innan ett formellt riksdags- eller regeringsbeslut finns.<sup>26</sup> I den här fasen finns dock inte möjligheten att skicka personal utomlands och inte heller att inleda förhandlingar med andra länders försvarsmakter.<sup>27</sup>

Efter att riksdags- eller regeringsbeslut är fattat om ett svenskt militärt bidrag till internationell insats, ger FM STRA PLANS INSLED ut en *slutlig FMO (Försvarsmaktsorder)*. Denna order bryts sedan ned internt inom FM, av OPIL (*Operativa insatsledningen*), till en operationsorder, som i sin tur reglerar vad förbanden skall göra.

---

<sup>25</sup> I Regleringsbrevet avseende FM statueras att: ”Anslagsposten får användas för att, efter närmare anvisningar från RK (FÖ), planera och vidta förberedelser för internationella insatser.”

FÖ/2003/1946/MIL, Stockholm, 2003-12-11, sidan 42.

<sup>26</sup> Efter att FM fått anvisningen från FÖ att dra igång de interna processerna börjar arbetet på FM STRA PLANS INSLED med att formulera en förberedande försvarsmaktsorder (FMO). Arbetet med att ta fram den involverar förutom FM STRA PLANS INSLED även FM OPIL. Den förberedande FMO:n innehåller orientering om de specifika förhållanden som råder, gruppering av personal och deras uppgifter. Även den juridiska aspekten och handlingsregler är viktiga delar.

<sup>27</sup> FMs interna bestämmelser (FIB 1999:2) om rätten att förhandla, ingå, ändra och säga upp internationella överenskommelser m.m.



### 3 IDENTIFIERADE ASPEKTER OCH FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER

För att kunna avgöra vilka faktorer som påverkar längden på beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt bidrag till internationella insatser, är det på sin plats att diskutera begreppet ”politisk vilja”. Politisk vilja är ett något abstrakt begrepp som kan vara svårt att beskriva i termer och definitioner, men som i praktiken är lätt att känna igen. I Sverige råder av tradition en mycket stark uppslutning och ett starkt engagemang kring internationella insatser, under förutsättning att de är sanktionerade av FN. Stödet finns såväl hos folket som hos de folkvalda politikerna och partierna.<sup>28</sup>

Det som är mest avgörande för en snabb beslutsprocess inför en insats är just den politiska viljan. Om den politiska viljan existerar är avsteg från de formella beslutsprocesserna inte bara möjliga, utan även accepterade av inblandade parter. Denna faktor avgör om ett ärende kommer att kunna snabbhanteras eller inte. En slutsats som dragits utifrån de nationella beslutsprocesserna under exempelvis operation Artémis är att möjligheterna till korta beslutsprocesser finns inom ramen för det nuvarande handlingsmönstret.<sup>29</sup>

Inom den politiska ledningen fanns, enligt en intervjuad på UD (*Utrikesdepartementet*), i fallet Artémis en stark vilja till svenskt deltagande i en EU-ledd operation, då en sådan bland annat kunde ses som ett genombrott för ESFP (den europeiska säkerhets- och försvarspolitik<sup>30</sup>). Då fanns det, enligt samma person, klara och tydliga politiska riktlinjer, vilket förenklade processen. Vidare var det politiska trycket starkt, Statsrådsberedningen var engagerad i processen och ärendet var redan förankrat i riksdagen. Beslutsprocesserna inför operation Artémis var kort, mycket tack vare att man var väl förberedd, men även tack vare den förkortade motionstiden<sup>31</sup>. Då var RK i en tät dialog med utskotten. Tiden för remiss var 1½ timme på propositionen och det fattades beslut samma dag. En ytterligare bidragande faktor till att beslutsprocessen var snabb, var att det fanns en stark önskan från FM att delta, bland annat som ett sätt att inhämta nya betydelsefulla erfarenheter.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Inför exempelvis insatsen i Kongo blev inte en enda reservation eller motion inlämnad, vilket är högst ovanligt.

<sup>29</sup> Anna Sundberg, ”Utvärdering av beslutsprocesserna under operationerna Artémis och Concordia”, 2004-02-11

<sup>30</sup> På engelska ESDP (*European Security and Defence Policy*)

<sup>31</sup> Detta hemställs om av RK och kräver i princip att alla partier accepterar förslaget för att det skall gå igenom. Då kan tiden kortas från en månad ned till i princip en dag. Utskotten kan begära föredragningar från exempelvis FM eller andra för att få tillbörligt underlag.

<sup>32</sup> Dessutom fanns det vid detta tillfälle en lämplig förbandsenhet som var i hög beredskap. Eftersom den här rapporten inte närmare går in på de FM interna processerna, räcker det att konstatera detta. Senare under rapporten kommer vi dock beröra vikten av kopplingen mellan den strategiska planeringen och den operativa planeringen för möjligheterna att skapa en god militär beredskap. Se vidare 3.1. Strategisk planering.

De svenska beslutsprocesserna inför militära insatser har tagit olika lång tid. De som tagit längre tid har generellt sett varit av en mer ”normal” natur, det vill säga de har inte uppkommit under mer krisartade, tidskritiska förhållanden. Den insats som tagit i särklass kortast tid av de ovanstående är operation Artémis, där en krisartad situation föranledde en kort beslutsprocess. Viktigt att poängtera här är att de nationella beslutsprocesserna genomgår en standardprocess oavsett om insatsen är under ”normalt” läge, eller mer tidskritiskt läge. Det är således nödvändigt att studera såväl de mer normala fallen, exempelvis Althea, som snabbinsatsfallen, exempelvis Artémis.

Inom UU (*Utrikesutskottet*) och FöU (*Försvarsutskottet*) i Riksdagen menar intervjuade representanter att man inte bör eftersträva ett ”snabbspår” för exempelvis framtida insatser av EU snabbinsatsstyrkor. De menar att det sker en snabb process ändå – om UD och FÖ säger att det behövs, så dras det i de rätta trådarna. Det är, enligt dem, inget som bör formaliseras eller påtvingas. Ett ytterligare viktigt skäl till att undvika särlösningar är att det krävs politisk enighet för att man skall klara motgångar (t.ex. dödsfall).

Den gängse bilden av Artémis är att operationen varit lyckad och effektiv samt att avstegen från CMP och de nationella beslutsprocesserna i hög grad bidragit till detta. Samtidigt innebar kanske avstegen ett visst risktagande, då moment man tidigare ansett vara nödvändiga för ett gott beslutsunderlag, kortades ned eller hoppades över.<sup>33</sup>

Frågan är om det finns andra faktorer som påverkar längden på beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt bidrag till internationella insatser, i de fall då den politiska viljan saknas eller inte är fullt så stark som i fallet Artémis. Dessa faktorer kommer vi att koncentrera oss på i den här rapporten.

Vid intervjuer med representanter från RK (FÖ och UD) och myndigheten FM har sju aspekter i beslutsprocessen identifierats som uppfattas som problematiska inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser. I det här kapitlet redovisas de identifierade aspekterna och hur respondenterna och rapportförfattarna har resonerat kring dessa. Vidare redovisas en rad förslag på åtgärder som har sitt ursprung i ovanstående beskrivning. Dessa förslag kan vara värdefulla för det fortsatta arbetet med att se över de svenska beslutsprocesserna.

Viktigt att komma ihåg i sammanhanget är att den här rapporten är en probleminventering. Det är ett flertal personer som poängterat att det är mycket som fungerar utmärkt i beslutsprocessen, samt i de dagliga kontakterna mellan handläggare och mellan andra berörda parter.

---

<sup>33</sup> För vidare resonemang kring CMP under Artémis, se Anna Sundberg, ”Utvärdering av beslutsprocesserna under operationerna Artémis och Concordia”, 2004-02-11, sid. 2.

### 3.1 Olika syn på strategisk planering

En aspekt som uppfattas som fördröjande av beslutsprocessen är den skiftande synen på strategisk planering.<sup>34</sup> UD förordar generellt sett större flexibilitet och därmed en planering som inte sträcker sig så långt in i framtiden, medan FÖ oftare tenderar att förespråka behovet av en mer strategisk planering, då detta skulle underlätta den operativa verksamhetsplaneringen inom både RK och FM.

#### Synpunkter och resonemang

En faktor som respondenter från samtliga intervjuade parter nämnt och/eller talat utförligt om, är skillnaden i synen på strategisk planering. Långsiktig planering skulle enligt en respondent på UD vara bra men, resoneras det vidare, den politiska verkligheten kräver ett flexiblere system med kortare tidsmarginaler.

Även inom riksdagens utskott har ämnet behandlats:

*”Långt innan det konkreta erbjudandet om deltagande framförs måste Sverige ha kriterier för olika tänkta handlingsalternativ. Vilka förband skall skickas vart, och i vilken omfattning? Om flera insatser blir aktuella under en begränsad tidsperiod tvingas vi kanske prioritera. Vilka kriterier bör i sådant fall användas vid en sådan prioritering? Det är nu dags att utarbeta principer och kriterier för prioritering av svenska internationella insatser.”<sup>35</sup>*

Sedan år 2003 finns det en prioriteringslista (styrdokument) som sambereds mellan UD och FÖ. Den sträcker sig ett år fram i tiden, varför den enligt en del inte är att betrakta som ett långsiktigt strategiskt styrdokument. Det är tre aspekter som avvägs i den samlade bedömningen av olika konflikter och Sveriges eventuella intresse i dem. Den första är säkerhetspolitisk – Hur ser den säkerhetspolitiska realiteten i insatsområdet ut? Den andra är institutionell – Är insatsen inom ramen för exempelvis FN, EU, OSSE (*Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa*)? Insatser av olika slag med FN-mandat prioriteras. Den tredje aspekten är svensk säkerhetspolitik och den erfarenhetsmässiga nyttan för FM.

Från FM efterfrågar man en planering på upp till fem år framåt i tiden. Det bör dock, enligt intervjuad representant från FM STRA PLANS INSLED, i den planeringen och prioriteringen finnas utrymme för flexibilitet och förändringar till nya omständigheter i de fall sådana skulle uppstå. En intervjuad på UD menar att nyttan räknas i den ökade internationella *goodwill* som Sverige får vid ett brett deltagande. Samme person pekade vidare på att information erhålls om fler insatser på detta vis. FM menar även de att mer information erhålls, men vid större bidrag. Skillnaden ter sig vara att informationen som erhålls är på olika nivåer i insatsen. Det vill säga, fler insatser ger

<sup>34</sup> Med strategisk planering menas i den här rapporten en flerårig planering av hur det svenska deltagandet i specifika militära internationella insatser och geografiska områden ska prioriteras.

<sup>35</sup> Ett särskilt yttrande som skrevs av två ledamöter i det sammansatta UU och FöU inför UNMIL. Citat från Riksdagen, 2003/04: UFöU1, sid. 12

generell information om ett flertal insatser, medan ett fåtal större insatser anses ge mer information högt upp i hierarkin inom en mission.

Flera nyckelbeslut då det gäller EU-ledda insatser ligger tidigt i processen, varför en utarbetad långsiktig svensk strategi, enligt en intervjuad på FÖ, skulle kunna ligga till grund för att Sverige agerar aktivt på olika nivåer, snarare än att svepas med av de yttre omständigheterna. En övergripande strategi eller målinriktning för det sammanlagda svenska internationella agerandet skulle även underlätta för de kommande mer detaljerade operativa övervägandena. En tidig och proaktiv, snarare än som idag reaktiv, svensk hållning skulle förmodligen också underlätta de nationella beslutsprocesserna genom att handläggare får större möjligheter till förberedelse. Det här påverkar även Sveriges "skötebarn" från EU-ordförandeskapet, fredsförebyggande insatser, ett område inom vilket Sverige idag har svårt att agera militärt på ett trovärdigt sätt. En ytterligare aspekt är att de flesta insatser idag är multinationella, vilket kräver förhandlingar med andra länder och därmed ofta också större tidsmarginaler.

Ett praktiskt exempel på hur Sverige kan påverkas då långsiktighet saknas är när en förfrågan från FN kommer till RK. Den måste ofta besvaras snabbt eftersom den ibland skickas till flera medlemsländer. Det är dock en missuppfattning att det är en "först till kvarn" mentalitet som belönas inom FN-systemet.<sup>36</sup> Ett svar senast inom den stipulerade tidsramen kan dock ge ökade möjligheter till stabsbefattningar och *lead roles*.<sup>37</sup> Svensk militär skulle uppnå större egen nyttomaximering om de gavs tillfälle att även leda andra nationer.

En annan fråga som skiljer sig åt mellan de inblandade parterna är synen på hur många insatser Sverige skall engagera sig i och skicka truppbidrag till. FÖ och FM förordar i regel ett mindre antal insatser med större förband. I dagens läge är det snarare ett större antal bidrag med större geografisk spridning, vilket UD i många fall förespråkar. Några intervjuade, både från FÖ och FM, menar att dessa mindre bidrag har dels en relativt högre kostnad<sup>38</sup>, dels en mindre erfarenhetsmässig nytta för FM än de större bidragen.

Enligt en av de intervjuade på FÖ skulle Sverige behöva en så kallad *Advanced Planning* om hur Sverige vill använda sina bidrag. Denna skulle kunna utgå från EUs bevakningslista (en hemligstämplad så kallad *Watch List*). Ett måldokument utarbetat från sådan *Advanced Planning* bör ses som ett "levande" dokument, med möjlighet att ändra inriktning temporärt vid extraordinära händelser. Denna planering skulle

---

<sup>36</sup> Intervju med Col. Virinder Dadhwal, Force Generation Service, at DPKO, UN, New York, 2004-12-09.

<sup>37</sup> Därmed skulle också möjligheten för svensk militär att implementera exempelvis ledningssystem och annat öka, snarare än att gång på gång underställas andra nationers system. Se exempelvis Utvärdering av LA 01 där svensk militär hade mer avancerade och utarbetade ledningssystem, men fick underställa sig det irländska ledningssystemet eftersom Irland var lead nation.

<sup>38</sup> Resonemanget rör sig kring det att även små bidrag på enstaka personer eller små grupper, måste ha tillgång till en viss grundorganisation i form av läkare, transporter etc.

underlätta samplanering mellan det militära bidraget och det humanitära biståndet.<sup>39</sup> Sverige skulle också framstå som mer trovärdigt i sitt internationella engagemang. Handläggarna skulle få mer arbetsro och kunna vara mer fokuserade. Ett väl utarbetat och "levande" måldokument skulle kunna tillmötesgå UDs önskemål om flexibilitet liksom FÖs och FMs önskemål om framförhållning.

Tanken är inte att berörda parter i slutändan skall ha samma syn på långsiktig planering eller att det blir ett självändamål att planera långsiktigt. De olika departementen UD och FÖ och myndigheten FM har olika syn på långsiktig planering, vilket också är deras roll i processen.

Vårt förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

→ *utarbета ett långsiktigt måldokument för det svenska deltagandet i internationella insatser*

## 3.2 Ansvarsfördelning inom Försvarsdepartementet

En av de identifierade aspekterna som uppfattas som fördröjande av beslutsprocessen är ansvarsfördelningen inom FÖ. Flera aspekter av ansvarsfördelningen berördes under intervjuerna, såsom kunskap om olika enheter, samt handläggares roll och funktion.

### Synpunkter och resonemang

Relationen mellan FÖ/SI och FÖ/MIL uppges av flera intervjuade på FÖ fungera bra, men det är, som någon uttrycker det, mer tack vare goda individuella kontakter än tack vare formella uppdelningar. Det upplevs, enligt denne, inte som att det finns några självklara rollfördelningar mellan enheterna under beslutsprocessen inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser. En av respondenterna på FÖ nämner exempelvis att det finns viss osäkerhet om vilken enhet (FÖ/SI eller FÖ/MIL) som ansvarar för att skriva konceptet. Ansvarsområdena inom FÖ bör enligt en annan intervjuad på FÖ redas ut. Det behövs enligt denne tydligare ansvarsgränser mellan enheterna (även om handläggare även framöver, enligt samme person, bör hjälpas åt och gå in på varandras ansvarsområden som stöd).

Utifrån just den här aspekten kan det vara svårt att avgöra om det behövs någon åtgärd eller inte. Å ena sidan uppges att relationerna enheterna emellan fungerar väl, men eftersom goda personliga kontakter inte kan garanteras kan det tyckas att ansvarsområdena för de olika momenten i beslutsprocessen borde formaliseras. Å andra sidan kan ett formaliserande och fixerande av ansvarsområden också göra att beslutsprocessen framöver kan komma att upplevas som oflexibel och tungrodd. Det ultimata för snabba, men ändå demokratiska processer är en kombination av flexibilitet och

---

<sup>39</sup> För vidare läsning se Sandö, Carolina "Räddningstjänst i EUs säkerhets- och försvarspolitik", FOI Memo 1044



goda personkontakter, i mångt och mycket så som det beskrivs av flertalet redan idag. Eftersom ämnet likväl har nämnts under intervjuerna, verkar det dock som att det kan finnas möjligheter att strama upp ansvarsområdena mellan enheterna något mer än vad som idag är fallet.

En annan aspekt som upplevs som fördröjande av beslutsprocesserna inne på FÖ och som framkommit under intervjuerna, är de enskilda handläggarnas möjlighet att avgöra i olika frågor. En intervjuad nämner att handläggare på FÖ/MIL har andra mandat att avgöra i en fråga än vad man har på FÖ/SI, det vill säga det är svårare för en handläggare på FÖ/SI att bereda besluten i en fråga utan att låta enhetschefen avgöra, än vad det är på FÖ/MIL.

Även för denna aspekt kan det vara svårt att avgöra vad som kan vara den korrekta åtgärden, om det skall vara någon åtgärd över huvudtaget. Det ansvar som vilar på handläggarnas axlar är idag mycket omfattande, samtidigt som det har varit en relativt hög omsättning på personal på FÖ under de senaste åren. Att öka handläggares mandat att avgöra i olika frågor, kan fungera väl om handläggaren redan funnit sig tillrätta inom FÖ och med de arbetsuppgifter som tilldelats. För handläggare som däremot inte gjort detta, kan dessa ökade förväntningar leda till en motsatt effekt i form av höjda nivåer av stress och inte alltid korrekt beredning av ärenden. Här kan det istället vara viktigt med en tydligare styrning från cheferna och stöd till framförallt nyanställda handläggare, vilket också har framkommit under intervjuerna – ”de får inte lämnas vind för våg och tvingas ta beslut inom områden de känner sig osäkra inom”. Beredningen av ett beslutsunderlag får exempelvis, enligt en intervjuad på FÖ, inte vara beroende av vilken handläggare som bereder beslutet. En praxis måste enligt denne finnas och det är, enligt samme person, enhetschefernas ansvar att nivån på praxis upprätthålls.

En handläggare behöver dessutom, förutom inom sitt eget område, även vara insatt i någon av de andra handläggarnas område. Det är ett överlappande system som skapats i syfte att vara heltäckande även vid eventuell frånvaro av handläggare. Trots att idén om en överlappning vid frånvaro är god är det i realiteten för få personer det handlar om för att systemet skall fungera på ett effektivt sätt utan alltför stor arbetsbelastning för den enskilde. Om någon är borta fördröjs den totala beslutsprocessen tills handläggaren med huvudansvaret är tillbaka om inte enhetschefen eller annan insatt handläggare går in och tar över ansvaret. Men även då de gör det, krävs viss tid att sätta sig in i detaljer i beredningen. Systemet med en handläggare per område uppfattas av samtliga respondenter som sårbart.

I anslutning till det här har det under intervjuerna framkommit önskemål om en bättre orientering om vad de olika enheternas roll och funktion i beslutsprocesserna är. Det är enligt en intervjuad på FÖ, mycket viktigt för samtliga anställda på FÖ att förstå enheternas respektive roller och vad de kan bidra med i beslutsprocessen, något som enligt denne har blivit sämre på senare år. Anledningen härtill uppges vara den stora personalomsättningen i kombination med att en del äldre mer erfarna medarbetare har försvunnit. Dessutom verkar arbetet ske i ett högre tempo idag än tidigare.

Våra förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

- *ytterligare tydliggöra skillnaderna i ansvarsområdena för FÖ/SI och FÖ/MIL i beslutsprocesserna inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser*
- *skapa tydligare styrning och stöd från cheferna samt ge bättre stöd (även från kollegor) till framförallt nyanställda handläggare*
- *rekrytera fler handläggare för minskad risk för tillkortakommanden vid frånvaro, samt minskad arbetsbörda*
- *arbeta för en minskad personalomsättning*
- *ge tillräcklig information om de andra enheternas roll och funktion i beslutsprocessen*

### **3.3 Samverkan och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet och Försvarmakten**

En annan aspekt som uppfattas som fördröjande i beslutsprocessen är samverkan och ansvarsfördelning mellan de olika inblandade parterna. Det är RK (UD och FÖ) som har ansvar för att bereda och ta beslut i ett ärende, medan FM ger underlag till RK via FÖ. UD och FM för ingen dialog och skall formellt sett inte heller göra så.

#### **Synpunkter och resonemang**

Relationerna mellan FÖ och UD fungerar enligt flera av de intervjuade på departementen inte friktionsfritt, något som påverkar beslutsprocessen inför sändandet av bidrag till internationella insatser. Det poängteras dock att de olika departementens roll är just att ha olika perspektiv på en och samma insats. Däremot kan det finnas sätt att hantera meningsskiljaktigheter inom en process för att snabbare uppnå beslut i frågan. Ibland råder det enligt en av de intervjuade osäkerhet om ansvarsfördelningen mellan UD och FÖ för olika moment. En del av förklaringen till dagens oklarheter kan vara att de senaste propositionerna har varit under UD:s ansvarsområde, medan personalfrågor och ekonomiska frågor har varit FÖ:s ansvar. Detta är något som har varierat över tiden. I början av 1990-talet låg propositionerna på FÖ:s bord, därefter gick ansvaret för ekonomi och propositionen över till UD. Ansvaret för ekonomin återgick sedan till FÖ, medan propositionerna stannade kvar på UD.

En intervjuad på FÖ nämner att det saknas ett närmare samarbete mellan FÖ och FM STRA PLANS INSLED då det handlar om grundläggande och inledande informationsutbyte. Flera respondenter efterfrågar en mötesfunktion av något slag med högt i tak, en möjlighet att lyfta frågor utan att det skall behövas formella svar från de inblandade parterna, det vill säga möjligheten att ställa frågor och få svar utan att det sker formellt. I FTS 2004/05 § 12 ges möjligheten för FÖ att resonera med FM STRA

PLANS INSLED utan anmodan, men det är inget som sker i praktiken. En av anledningarna härtill kan vara att FM STRA PLANS INSLED har krav på spårbarhet vid beslut, vilket i sin tur, enligt deras sätt att idag se på det, kräver en anmodan. Om en förfrågan sker per telefon eller under ett informellt möte brister möjligheten att spåra ärendet.

En respondent från FM upplever att det finns en del skillnader mellan FM och RK då det gäller tillgång till högsta beslutande chef. På FM STRA PLANS INSLED kan handläggande officerare dra ett ärende, på ett tidigt stadium, direkt för ÖB (*Överbefälhavaren*). Så fungerar det inte på RK. Så fort en enhetschef tagit beslutet att ett ärende bör dras för statsrådet (ministern) så blir det, enligt en handläggare på FÖ, ”politik av ärendet”, vilket kan försvåra den kontinuerliga uppdateringen av situationen till den politiska nivån. Är det ett känsligt ärende som bereds så dras ärendet, enligt en intervjuad på FÖ, dock i regel i ett tidigare stadium för den politiska nivån. Vad gäller handläggarna och enhetscheferna på UD och deras tillgång till den politiska nivån påverkas den även av det stora antalet enheter, samt UD:s bredare ansvarsområde.

En annan viktig del i arbetet mellan de olika inblandade parterna är ömsesidig förståelse för varandras respektive roll och ansvar för moment i processen. Inslag av detta skulle, enligt flera av de intervjuade, bland annat kunna underlättas om det fanns större militär expertis på FÖ och UD. Militär expertis placerad på UD och FÖ skulle kunna leda till att relationerna mellan RK och myndigheten FM förbättras, då personer från de olika parterna får träffas och därmed lär känna inte bara varandra, utan även de olika parternas roller och ansvar inom beslutsprocesserna.

Växeltjänstgöring är en annan väg att öka den ömsesidiga förståelsen. FM och FÖ har inlett ett sådant samarbete och det består av ett ömsesidigt erbjudande om ”utbyte av tjänster” mellan FM STRA PLANS INSLED och FÖ/SI. Tanken bakom erbjudandet är att nyanställda skall få en period på 2-3 veckor hos den andra parten. Detta är något som skulle kunna övervägas även mellan UD och FM STRA PLANS INSLED om det är möjligt utan att för den skull kringgå FÖs roll som FMs kontaktpunkt på RK.

Flera respondenter betonar att en samlokalisering av FM och FÖ kan vara ett sätt att komma varandra närmare inte bara fysiskt utan även i arbetsprocesserna. Flera länder såsom Storbritannien och Tyskland tillämpar denna typ av samlokalisering. En eventuell samlokalisering löser dock, som en av de intervjuade på FM betonade, inte heller nödvändigtvis problemen.

Ett förslag för att underlätta arbetet inför sändandet av svenskt truppbidrag utomlands som läggs fram av en av de intervjuade på FM, är att utarbeta en metod för att ta fram beslutsunderlag i processen. Det är viktigt att berörda departement och myndigheter kommer överens om en gemensam metod eller modell för att underlätta arbetet. Därefter är det möjligt att genomföra ett antal simuleringar i övningar, där jurister och stabsutbildare deltar och utvärderar övningen. För att slutligen finjustera modellen kan varianter av den övas eller också ändrar man regelverket för en anpassning till modellen.

Våra förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

- *klara ut ansvarsområdena mellan UD och FÖ (ev. utreda om proposition, finans och personalfrågor borde ligga på samma departement)*
- *skapa utrymme för inofficiella och icke-förpliktande diskussioner mellan FÖ och FM STRA PLANS INSLED i den inledande fasen av beslutsprocesserna (i enlighet med FTS 2004/05 § 12)*
- *utarbete en metod för kontinuerlig uppdatering av situationen till den politiska nivån utan att för den skull tvingas höja ärendet till den politiska agendan*
- *utveckla växeljämsgöringen mellan inblandade parter*
- *skapa en gemensam metod för framtagande av underlag i beslutsprocessen*

### **3.4 Samverkan mellan Regeringskansliet och Riksdagens utskott**

Det finns en missuppfattning om att riksdagen inte kan samlas och ta beslut under de plenifria veckorna, såsom exempelvis sommarlov etc. Om det är viktigt för regeringen och riksdagen så kan talmannen kalla in riksdagen, även under plenifria veckor. Formellt sett krävs att endast en (1) ledamot är i kammaren för att riksdagen skall kunna fatta beslut i frågan.<sup>40</sup>

En aspekt som däremot upplevs som att det skulle kunna verka fördröjande för beslutsprocessen är den begränsade kommunikationen mellan RK (FÖ och UD) och utskotten (FöU och UU).

#### **Synpunkter och resonemang**

Riksdagens plenifria veckor har medfört farhågor om att riksdagen inte skall finnas tillgänglig då behov av riksdagsbeslut finns. En av de intervjuade personerna i utskotten poängterar att riksmötet pågår året runt och att det inte skall vara några problem att ta beslut även under plenifria veckor.

Det krävs, enligt samme person, kreativitet och framförhållning från RKs sida, i form av förstärkt informationsspridning gentemot de respektive utskotten, vilket anses skapa bättre förutsättningar inför speciella krissituationer. Om RK inte lämnar material före propositionen fördröjer det processen. Kanslichefen som funktion betraktad är den enda kontinuerliga delen av utskotten och borgar för att tjänstemän inom RK kan

---

<sup>40</sup> Riksdagsordningen SFS 1974:153

erhålla stöd och hjälp i komplicerade fall. UD har för närvarande en mer omfattande informationsspridning gentemot UU än vad FÖ har gentemot FöU.

I de flesta fall, där beslut om militärt bidrag krävs, finns det ingen önskan från kanslicheferna för UU och FöU att påskynda eller förkorta beslutsprocessen. Det är, menar de, snarare så att när det är som mest dyrt farligt och känsligt skall beslutsfattandet skötas extra noggrant. Det är nödvändigt att RK håller utskotten förberedda. Då blir inte riksdagsarbetet ett hinder i processen och ledamöterna kan följa sina normala rutiner samt har möjlighet att förankra besluten hos respektive partigrupp.

Vårt förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

→ *RK håller utskotten i Riksdagen kontinuerligt informerade i syfte att skapa en följsammare process*

### 3.5 Regeringens befogenheter

En av de identifierade aspekterna som uppfattas som fördröjande av beslutsprocessen är bristen på befogenheter för regeringen att ta beslut i EU-insatser. Idag kan regeringen endast ta beslut inför FN- och OSSE-insatser<sup>41</sup>.

Inför eventuella beslut om evakuerings- och förstärkningsinsatser krävs ett nytt riksdagsbeslut om inte utrymme givits för dessa ändamål i det inledande beslutet, varvid en annan aspekt som uppfattas som problematiskt i beslutsprocesserna har identifierats. Denna aspekt är aktuellt inför eventuella beslut om evakuerings- och förstärkningsinsatser för undsättning av personal i redan påbörjade insatser och handlar om de mandat som ges i det inledande riksdagsbeslutet om sändandet av svenskt bidrag till dessa internationella insatser.

#### Synpunkter och resonemang

Vad gäller regeringens befogenheter, den första aspekten enligt ovan, föreslår en av de intervjuade att det borde övervägas att utöka de områden där regeringen kan fatta beslut om truppbidrag. Reglerna för regeringsbeslut borde skrivas om så att de även inkluderar EU-insatser (och inte som idag enbart FN- och OSSE-insatser). Anledningen till varför detta ännu inte genomförts är oklar, men det verkar som att den närmaste förklaringen härtill är att det är en kvarleva från förr, det vill säga lagen är ännu inte anpassad efter de nya politiska realiteterna som Sverige idag lever i. En sådan ändring i sig borde inte vara föremål för någon kontrovers, då det redan är reglerat att regeringen i vissa fall (beväpnad trupp i fredsbevarande insatser) kan ta beslut rörande både FN- och OSSE-insatser. OSSE genomför i regel inte militära insatser, vilket gör att det är FN-insatserna allena som denna regel gäller i realiteten. Eftersom Sverige framöver kommer att delta militärt inom ramen för EU-insatser, borde reglerna således även komma att inbegripa dessa.

---

<sup>41</sup> FTS (Författningshandbok för totalförsvaret och skydd mot olyckor) 2004/05

Den andra aspekten ovan handlade om detaljstyrande riksdagsmandat och hur sådana beslut kan bidra till fara för liv för en svensk kontingent vid ett uppblossande av en kris i insatsområdet. Om det inledande riksdagsbeslutet inte tar hänsyn till att situationen i insatsområdet kan eskalera och/eller bryta samman, så krävs det ytterligare ett riksdagsbeslut innan förstärkning eller evakuering kan sändas. Ett sådant förfarande är alltför tidskrävande i denna situation oavsett om den politiska viljan skulle finnas. Ett exempel på detta är när den svenska kontingenten i Kongo hamnade i ett krisläge då svensk flygplatspersonal inte hade möjlighet att ta sig ut ur landet och till säkerhet. Ett annat exempel är det spända läget i Kosovo våren 2004 då svensk trupp var i behov av förstärkning från Sverige.<sup>42</sup>

Förfarandet är att RK går till riksdagen med en proposition som antingen inte förordar någon specifik omfattning i tid och personal, eller ett förslag på hur dessa omfattningar skulle kunna se ut.<sup>43</sup> Riksdagen tar sedan beslut i frågan. I en del fall har detaljbeslut tagits i form av tidsbegränsningar eller personaltak. De kan exempelvis se ut så här:

*”Regeringen beslutar att Försvarmakten skall deltaga med en väpnad styrka i Liberia som del av Förenta nationernas mission i Liberia (UNMIL) under 12 månader under åren 2004 och 2005. Truppbidraget skall omfatta ett förstärkt mekaniserat kompani samt stabsofficerare om högst 240 personer.”<sup>44</sup>*

En anledning till att riksdagsbesluten är detaljerade kan vara att det redan i propositionen anges ett detaljerat förslag som inte tar hänsyn till att eventuell extrapersonal kan behöva sändas ut under en krissituation. Det finns ingen egentlig anledning till att riksdagen skulle ifrågasätta förslaget eftersom den egentliga expertisen ligger på RK varifrån propositionen kommer.

Ett annat skäl som framförts mer spekulativt i intervjuerna är att det hos utskotten finns en frustration över att inte få vara tillräckligt delaktiga tidigare i beslutsprocessen. Utskotten hålls informerade efter hand som processen fortlöper, men det är egentligen i samband med att anvisningen sänds till FM STRA PLANS INSLED och ”miljonerna börjar rulla”, som propositionen sänds till riksdagen för deras ställningstagande. Riksdagen kan rösta nej till ett beslut som gått så pass långt, men är då medvetna om att det därmed finns en kostnad i pengar och prestige, vilket kan yttra sig i form av alltför detaljerade beslut.

Kabinettssekreteraren för diskussioner med utskotten i riksdagen under hela processen. RKs kontakt med utskotten berörs separat i kapitel 3.5 ”*Samverkan mellan Regerings-*

---

<sup>42</sup> I mitten av mars 2004 utbröt oroligheter inom det svenska ansvarsområdet i Kosovo. Den svenska styrkan arbetade under ett par dagar intensivt med att stävja de motsättningar som fanns mellan de etniska grupperna. Det blev dock tidigt tydligt att den svenska styrkan skulle komma att behöva förstärkningar för att inte förlora kontrollen över händelserna.

<sup>43</sup> Inför exempelvis Althea genomfördes styrkegenereringskonferensen, där Sverige anmälde hur stort det svenska bidraget skulle vara, långt innan riksdagsbeslutet togs. Begränsningen avseende antalet personer fanns därför med i propositionen redan från början.

<sup>44</sup> Regeringen, 2004-03-19

*kansliet och Riksdagens utskott*". Det finns, enligt en intervjuad, stor förståelse i utskotten för att man från RK och FM vill skynda på processerna. Utskotten är, enligt samme person, medvetna om att behovet av flexibilitet rörande tid och personal är stort vad gäller vissa insatser men inte i andra. Att det i det inledande beslutet om insats finns behov av en personalbuffert för uppblussande kriser är något som det enligt denne har utvecklats en ökad förståelse för under innevarande mandatperiodens gång. Detta har, resonerar han vidare, lett till att utskotten blivit mer restriktiva med att begränsa antalet personer inför beslut om insats. Det är fortfarande så att utskotten endast tillåter sändandet av ett *visst* antal personer, men tendensen är nu att tillåta ett högre antal personer. Att begränsa antalet personer är dock även en finansieringsfråga vilket inte bör glömmas bort i sammanhanget.

Om denna förståelse från utskottens håll när det gäller behovet av flexibilitet inom personalramarna är något som måste läras om vid ny mandatperiod, finns det anledning att söka alternativa lösningar som håller över tid. Ett förslag är att ett speciellt riksdagsbeslut bör tas för exempelvis "Förstärkning av skydd av egen personal". Detta kunde gestalta sig i ett väl förhandlat mandat som ger regeringen rätt att i krissituationer ta beslut om evakuering av eller sändandet av förstärkning till hotad personal. Detta skulle även kunna innebära att specialförband skall användas vid dessa definierade insatser. Då skulle man schablonmässigt redan i förväg kunna ha klargjort vilka resurser som finns och vad det kommer att kosta. Dessa specialförband står i regel i hög beredskap vilket förkortar beslutsprocessen betydligt. I anslutning till det skulle det kunna ingå en utskottsfrågor där riksdagsmännen får en chans att fråga och delge sina funderingar i ärendet.

Om detta specialmandat för krissituationer för "Förstärkning av skydd av egen personal" finns inom ramen för de inledande besluten, kan de tidskritiska besluten om evakuering eller förstärkning tas direkt på regeringsnivå. Från en representant på FM STRA PLANS INSLED dryftas även idén att i vissa situationer, som dessa som nämnts, införa ministerstyre, eftersom tidskritiska krissituationer kräver en tydlig ledning.

Ett högre satt personaltak, utöver specialmandatet för krissituationer, skulle enligt en av de intervjuade, kunna användas om det visar sig att det inledande bidraget är underdimensionerat för den uppgift den är tänkt att hantera, eller om Sverige under mandattidens gång skulle vilja ha ett större åtagande inom en viss insats. Vidare skulle det, enligt flera respondenter, kunna lösa de knutar som uppstår vid rotation av personal, där regeringen formellt sett inte kan sända ned den nya personalen innan den tidigare åkt hem, eftersom man då spräcker det personaltak som angetts i riksdagsbeslutet.

Ett annat förslag är att personalramarna inte skall begränsas till en enskild mission utan snarare slås ihop till en gemensam pott på ett maximalt antal militärer i insatser utanför landets gränser. Det finns i "lagen om väpnad styrka i tjänst utomlands" en bestämmelse om att det inte får vara ute mer än max 3000 militär personal på utlandsuppdrag samtidigt. En respondent föreslår att detta maxtak rentav skulle kunna skrivas

ned till en lägre siffra för att ge en extra försäkran till riksdagen om att svensk militär inte används otillbörligt utanför landets gränser.

Våra förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

- *utöka reglerna för regeringsbeslut att även inkludera EU-insatser (och inte enbart FN- och OSSE-insatser)*
- *undvika alltför detaljerade beslut (gällande personal och tid) då detta skulle kunna ge utrymme för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser under krissituationer inom redan befintliga insatser*
- *skapa schablonmässiga paketlösningar för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser under vissa definierade krissituationer*
- *utarbete ett väl förhandlat mandat för "Förstärkning av skydd av egen personal" som ger regeringen rätt att under vissa definierade krissituationer ta beslut om exempelvis evakuerings- eller förstärkningsinsats*

### 3.6 Avtal

En annan aspekt som uppfattas som fördröjande av beslutsprocessen är de olika avtal som bör slutas inför sändandet av bidrag till internationella insatser. Dessa avtal är exempelvis MoU (*Memorandum of Understanding*) mellan truppbidragare och internationell organisation och RoE (*Rules of Engagement*) inom aktuell operation mellan exempelvis FM och främmande makt.

Det är UD:s avdelning för internationella traktat som ansvarar för de internationella avtal som sluts med internationella organisationer och med andra stater inom samma insats.

### Synpunkter och resonemang

Regelverket kring att förhandla och ingå avtal med andra länder kan enligt en av de intervjuade på FÖ vara både komplicerat och förhållandevis tidskrävande. Det krävs ett regeringsbeslut för att påbörja förhandlingar om sådana avtal och sedan krävs det ytterligare ett regeringsbeslut för att kunna skriva under avtalet.<sup>45</sup> Det kan dock bero delvis på den svenska förvaltningstraditionen att det anses som nödvändigt att dessa avtal är slutna innan insats påbörjas, eftersom det enligt Överste Dadhwal vid Force Generation Service vid DPKO är ett fåtal nationer i världen som brukar vara så

---

<sup>45</sup> "Gula boken – Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet" Under "Ingående av överenskommelse", sid. 2.53



effektiva i sitt förfarande. Enligt samme person sänder det stora flertalet nationer iväg manskap och materiel och färdigställer sedan de nödvändiga avtalen i efterhand.<sup>46</sup>

Då det gäller MoU, som är ett avtal mellan den internationella organisationen (exempelvis FN) och truppbidragaren, finns det i just FN-exemplet färdiga pakatlösningar, som enligt respondent vid UD kan gå att hantera på så kort tid som en dag om parterna är överens. De tillfällen som kan skapa problem är om det är dyr materiel eller ny materiel som skall införhandlas i avtalen.<sup>47</sup> Dock åkte svensk trupp till Kongo innan RoE var fastställt, men det är något man försöker undvika in i det längsta.

Våra förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

- *förbereda tänkbara RoE för möjliga evakuerings- och förstärkningsinsatser*
- *skapa färdigförhandlade pakatlösningar gällande MoU med de internationella organisationer som vi avser delta i insatser med*

### 3.7 Finansiering

Finansdepartementet lämnar förslag i propositionen på det totala försvarsmaktsanslaget inför varje budgetår, något som riksdagen sedan fattar beslut om. Anslaget delas in i 6:1 *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.* och 6:2 *Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling*. Anslaget 6:1 delas i sin tur upp i två anslagsposter, 6:1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*, 6:1:2 *Fredsfrämjande truppinsatser*, där den sistnämnda är av störst intresse för den här studien.<sup>48</sup>

Inom anslagsposten 6:1:2 är det FÖ som fördelar hur mycket varje insats får kosta under året. Exempelvis "Högst 12 000 000 kronor får användas för Försvarsmaktens deltagande i SFOR i Bosnien-Hercegovina."<sup>49</sup> Utöver de olika insatserna finns det avdelade resurser (494 150 000 kronor) som får användas först efter beslut av regeringen.

Om Finansdepartementet under årets gång ser att utgiftstaket riskerar att spräckas införs utgiftsbegränsningar, så kallade limiter. Dessa limiter är begränsningar i anslaget som inte får överskridas, trots att det totala anslaget uppgår till en högre

---

<sup>46</sup> Intervju med Colonel Virinder Dadhwal, Force Generation Service, at DPKO, UN, New York, 2004-12-09.

<sup>47</sup> Exempelvis då Sverige ville sända stridsfordon 90 till Liberia. Det innebar både ny materiel och förhållandevis dyr materiel, vilket FN var tvungen att omvärdera sin ställning till. (Samtal med Militärattaché Sverker Ulving, vid Svenska representationen vid FN, New York, 2004-12-09)

<sup>48</sup> Se Appendix 6 för utgiftsområde 6 i Regleringsbrevet till FM

<sup>49</sup> Den totala summan för anslagsposten 6:1:2 är 1 200 000 000 kronor (anslagsposten kommer enligt försvarsbeslut 2004 att inom en treårsperiod successivt att ökas till 1 700 000 000 kronor). Se Appendix 6 för fördelningen mellan insatserna inom anslagsposten.

summa. Det här är något som gäller samtliga anslag, inte enbart Försvarmaktens anslag.

## Synpunkter och resonemang

En aspekt som lyfts fram som fördröjande av beslutsprocessen är de statliga limiterna. Limiterna leder till att pengar FÖ tidigare kunde ha med i planeringen fryses inne. Med andra ord, om det uppstår ett behov av finansiering till internationella insatser som inte ryms inom de nyuppsatta ramarna som limiterna innebär, krävs omförhandlingar med Finansdepartementet om att ta medel från exempelvis materielanslaget istället. Operation Artémis blev, enligt en respondent på FÖ, ungefär en vecka försenad i och med dessa förhandlingar.

Representanter för FÖ har även reagerat mot att Finansdepartementet, i de fall FÖ inte gjort av med hela anslaget för ett budgetår, har dragit in pengarna. Detta är enligt dem olyckligt eftersom det då saknas incitament för att skapa extra handlingsutrymme inför extra förfrågningar om svenskt bidrag till oplanerade insatser. Det är främst förfrågningar i slutet av varje budgetår som idag måste avslås, då medlen för innevarande år redan förbrukats. En respondent på FÖ efterfrågar möjligheten att generera en buffert av de pengar som inte spenderats, för användning nästföljande år.

En konkret rekommendation som nämns i anslutning till en sådan pengabuffert är att göra som exempelvis Danmark. De har, enligt en representant på FÖ, upp till 50 miljoner i en pott som de kan ta av till internationella insatser och som kan sanktioneras av den danska riksdagen i efterhand. Ett annat exempel är Storbritannien, där man har fonderade medel för internationell verksamhet att tillgå.

Vidare, menar en intervjuad från FÖ, skulle det vara bättre med en total anslagspost 6:1:2. Som det fungerar idag är den totala summan uppdelad och posterna, då de belutats av Riksdagen, är knutna till en viss operation. Samme person föreslår istället att det borde vara en klumpsumma som kan fördelas mellan de olika insatserna beroende av de reella behoven under årets gång.

Våra förslag från ovanstående resonemang är att utreda vidare möjligheterna att:

- *behålla pengar som blivit över från ett budgetår, i syfte att skapa handlingsutrymme för insatser med kort planeringstid*
- *skapa utrymme för att riksdagen i förhand delegerar större befogenheter till regeringen att ta medel ur denna pengabuffert*
- *undvika att knyta finansieringen under anslagspost 6:1:2 till specifika insatser, i syfte att skapa större handlingsutrymme*



## 4 SAMMANFATTNING AV FÖRSLAG

### Strategisk planering

- *utarbета ett långsiktigt måldokument för det svenska deltagandet i internationella insatser*

### Ansvarsfördelning inom Förvarsdepartementet

- *ytterligare tydliggöra skillnaderna i ansvarsområdena för FÖ/SI och FÖ/MIL i beslutsprocesserna inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser*
- *skapa tydligare styrning och stöd från cheferna samt ge bättre stöd (även från kollegor) till framförallt nyanställda handläggare*
- *rekrytera fler handläggare för minskad risk för tillkortakommanden vid frånvaro, samt minskad arbetsbörda*
- *arbета för en minskad personalomsättning*
- *ge tillräcklig information om de andra enheternas roll och funktion i beslutsprocessen*

### Samverkan och ansvarsfördelning mellan Regeringskansliet och Förvarsmakten

- *klara ut ansvarsområdena mellan UD och FÖ (ev. utreda om proposition, finans och personalfrågor borde ligga på samma departement)*
- *skapa utrymme för inofficiella och icke-förpliktande diskussioner mellan FÖ och FM STRA PLANS INSLED i den inledande fasen av beslutsprocesserna (i enlighet med FTS 2004/05 § 12)*
- *utarbета en metod för kontinuerlig uppdatering av situationen till den politiska nivån utan att för den skull tvingas höja ärendet till den politiska agendan*
- *utveckla växeljämsgöringen mellan inblandade parter*
- *skapa en gemensam metod för framtagande av underlag i beslutsprocessen*

## Samverkan mellan Regeringskansliet och Riksdagens Utskott

- *RK håller utskotten i Riksdagen kontinuerligt informerade i syfte att skapa en följsammare process*

## Regeringens befogenheter

- *utöka reglerna för regeringsbeslut att även inkludera EU-insatser (och inte enbart FN- och OSSE-insatser)*
- *undvika alltför detaljerade beslut (gällande personal och tid) då detta skulle kunna ge utrymme för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser under krissituationer inom redan befintliga insatser*
- *skapa schablonmässiga paketlösningar för eventuella förstärknings- och evakueringsinsatser under vissa definierade krissituationer*
- *utarbета ett väl förhandlat mandat för "Förstärkning av skydd av egen personal" som ger regeringen rätt att under vissa definierade krissituationer ta beslut om exempelvis evakuerings- eller förstärkningsinsats*

## Avtal

- *förbereda tänkbara RoE för möjliga evakuerings- och förstärkningsinsatser*
- *skapa färdigförhandlade paketlösningar gällande MoU med de internationella organisationer som vi avser delta i insatser med*

## Finansiering

- *behålla pengar som blivit över från ett budgetår, i syfte att skapa handlingsutrymme för insatser med kort planeringstid*
- *skapa utrymme för att riksdagen i förhand delegerar större befogenheter till regeringen att ta medel ur denna pengabuffert*
- *undvika att knyta finansieringen under anslagspost 6:1:2 till specifika insatser, i syfte att skapa större handlingsutrymme*

## 5 AVSLUTANDE RESONEMANG

En faktor som är av intresse att påminna läsaren om är att uppdraget för denna rapport utgår implicit ifrån att eftersträva kortare beslutsprocesser, främst i de mer krisartade behoven av insatser. Vårt uppdrag var att identifiera aspekter som kunde förkorta beslutsprocesserna, men det är inför fortsatta studier av intresse att ställa detta emot riksdagens krav och även emot den svenska förvaltningstraditionen.

Det bör inför det fortsatta arbetet med reformeringen av beslutsprocesserna beaktas att det krävs en avvägning mellan de förslag på åtgärder som är resultat av den här rapporten. Det är inte uppenbart att samtliga förslag, om fullt genomförda, sammantaget skapar en snabbare process, utan det kan kanske rent av leda till ytterligare pappersarbete och möten. Förslagen är presenterade som inspiration inför det fortsatta reformarbetet av vad som idag uppfattas som fördröjande i beslutsprocesserna.

Två viktiga aspekter som med all sannolikhet har inflytande på beslutsprocesserna är dels politisk vilja, som det resonerades lite kring tidigare i rapporten, dels medias roll. Även dessa frågeställningar skulle vara intressanta att göra en djupare analys på i en eventuell framtida studie.

### Framtida studier

Det finns en del kunskapsluckor som skulle vara intressanta att fylla i inom ramen för framtida studier. Förslag på studier som har sitt ursprung från den här rapporten är:

- Hur ser riksdagens krav och den svenska förvaltningstraditionen ut i förhållande till de krav som ställs på kortare beslutsprocesser?
- Finns det sätt att titta närmare på vad ”politisk vilja” är? Vilka beståndsdelar består den politiska viljan av och vilka faktorer gör att den är stark respektive svag?
- Hur ser medias roll ut i förhållande till beslutsprocesserna? Till vilken grad påverkar detta beslutsfattarna och den politiska viljan?
- Det är även av intresse att se till hur de svenska beslutsprocesserna ser ut i relation till andra länders beslutsprocesser. Finns det lärdomar för svensk del att dra från dessa?



## REFERENSER

### Litteratur:

Council of the European Union, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, (EUs krisanteringsprocedurer), 11127/03, 2003-07-03

EU Battlegroups Concept (10501/04)

EU Headline Goal 2010

FOI användarrapport ”Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder”, Ola Engdahl och Gustaf Lind (FOI-R--1681--SE)

FMs interna bestämmelser (FIB 1999:2) om rätten att förhandla, ingå, ändra och säga upp internationella överenskommelser m.m.

FTS 2004/05 § 12

Försvaret och beredskap mot sårbarhet – budget för år 2003, 2002/2003: FöU1

Försvarsdepartementet Promemoria: ”Modaliteter för tredje länders deltagande i planering inför Nato-ledda respektive EU-ledda krisanteringsinsatser”, Maria Nilsson, 2004-06-09

Lag (1974:613) om handläggning av vissa regeringsärenden, Förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet samt Regeringsformen

”Lagen om utlandsstyrkan”, Försvarmakten

Nationell utvärdering CME 04, 2004-06-29

PM om Fältsjukhuset i Kuwait: 1990-91:KU3 0 Bilaga A 17.3

PM om väpnad/beväpnad styrka: 1990-91: KU 30 Bilaga 17.3.

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Nato Crisis Response System – en sammanfattning, (hemlig), 2004-09-27

Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Försvarmakten, Fö2003/1946/MIL (slutlig), Stockholm, 2003-12-11

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen, Säkrare grannskap – osäker värld, Ds 2003:8, Stockholm

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Promemoria (utkast): Diskussionsunderlag: Nationella beslutsprocessen i samband med snabba insatser inom ramen för EUs koncept för snabbinsatstyrkor, 2004-07-13



Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Promemoria (utkast): Överväganden inför beslut om insättandet av förstärknings- eller skyddsstyrka, 2004-10-20

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Pressmeddelande: Leni Björklund deltar i EUs formella försvarsministermöte i Bryssel 22 november, 2004-11-19

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Pressmeddelande: All set for Swedish led EU Battle Group, 2004-11-22

Regeringskansliet föreskrifter med arbetsordning för Försvarsdepartementet

Regeringskansliet Statsrådsberedningens riktlinjer Ds 1998:52. Stockholm, 1998. Fritzes offentliga publikationer.

Regeringskansliet Gula boken - Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet Ds 1998:39. Stockholm, 1998. Fritzes offentliga publikationer.

Riksdagsordningen SFS 1974:153

Räddningstjänst i EUs säkerhets- och försvarspolitik, Carolina Sandö, FOI Memo 1044

Strategiska imperativ – finns de? (C-uppsats, krigsvetenskap), Fredrik Pauli, 19 100:2042, 2004-06-03

Sundberg, Anna, Utvärdering av beslutsprocesserna under operationerna Artemis och Concordia (FOI Memo), 2004-02-11

Sverige och EUs krishanteringsprocedurer (FOI-utkast), Pär Eriksson och Maria Nilsson, 2001-02-22

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, EU Slutlig version av "EU Special Operations Forces Planning Guide", (hemlig), 2004-07-16

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, EU Rapport från EUMCWG torsdag 15 juli 2004, (hemlig), 2004-07-16

UN Resolution 1484 (2003), New York 2003-05-30

### **Myndighetsdokument inför insats (sorterat efter datum):**

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Nya bidrag till MONUC?, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 1666, Stockholm, 2002-09-30

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Flygfältsenheter till Demokratiska republiken Kongo (MONUC) Fö2002/2372/SI, Stockholm, 2002-10-24

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Promemoria Flygfältsenheter till FN i den Demokratiska republiken Kongo (DRK), Fö2002/2372/SI, Stockholm, 2002-10-29

Försvarmakten, Högkvarteret, Svar på anmodan avseende flygfältsenheter till FN:s mission MONUC i Demokratiska republiken Kongo (DRK), 01 800:72055, Stockholm, 2002-11-01

Regeringen, Förvarsdepartementet, Flygfältsenheter till FN insatsen i Demokratiska republiken Kongo, Fö2002/2372/SI, Stockholm, 2002-12-12

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Truppbidragarmöte om MONUC, fas III, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 2469, Stockholm, 2002-12-12

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Note Verbale om MONUC, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 138, Stockholm, 2003-01-28

Regeringskansliet, Förvarsdepartementet, Anvisning att planera och vidta förberedelser inför en internationell insats i Demokratiska Republiken Kongo, Fö2003/290/MIL, Stockholm, 2003-01-31

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, FN välkomnar det svenska erbjudandet till MONUC, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 221, Stockholm, 2003-02-07

Regeringen, Regeringens proposition 2002/03:58 Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, Stockholm, 2003-03-13

Riksdagen, Utrikesutskottet, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, 2002/03:UU15, Stockholm, 2003-04-08

Riksdagen, Förvarsutskottets yttrande, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, 2002/03:FöU5y, Stockholm, 2003-04-08

Regeringen, Förvarsdepartementet, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, Fö2003/290/MIL, Fö2003/1143/MIL, Stockholm, 2003-04-30

Regeringskansliet, Förvarsdepartementet, Anmodan avseende svenskt truppbidrag till Demokratiska Republiken Kongo, Fö2003/44/SI, 2003-05-21

Regeringskansliet, Förvarsdepartementet, Anvisning att planera och vita förberedelser inför en snabbinsats i Demokratiska Republiken Kongo, Fö2003/44/SI, 2003-05-28

Försvarmakten, Högkvarteret, Svar på anmodan och anvisning rörande eventuell insats i Demokratiska Republiken Kongo, 01 800:6444, Stockholm 2003-06-04

Riksdagen, Sammansatta utrikes- och förvarsutskottet, Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo, 2002/03:UFöU2, Stockholm, 2003-06-11

Regeringen, Regeringens proposition 2002/03:143 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo, Stockholm, 2003-06-13

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Amfibieförband till Liberia?, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 1219, Stockholm, 2003-08-29

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, Förfrågningar om svenskt deltagande i planerad FN-styrka i Liberia, Telefax till Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, dnr 112, Stockholm, 2003-09-09

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anmodan avseende förstärkning av SHIRBRIG för insats i Liberia, Fö2003/175/SI, Stockholm, 2003-09-10

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anvisning att planera och vidta förberedelser inför tjänstgöring vid FNs högkvarter för insatsen i Liberia, Fö2003/2079/MIL, Stockholm, 2003-09-11

Försvarsmakten, Högkvarteret Svar på anmodan angående SHIRBRIGs stöd till insats i Liberia, 01 800:7313, Stockholm, 2003-09-12

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Svenskt deltagande i FNs fredsfrämjande insatser – fem goda skäl att delta i UNMIL, Liberia, Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 1334, Stockholm, 2003-09-23

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Utvärdering av den EU-ledda insatsen Artémis i Bunia, DR KONGO, Telefax till Utrikesdepartementet, Stockholm, 2003-10-08

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anmodan avseende svenskt truppbidrag till Demokratiska Republiken Kongo och Liberia, Fö2003/44/SI, Stockholm, 2003-10-30

Försvarsmakten, Högkvarteret, Svar på anmodan avseende svenskt truppbidrag till Demokratiska Republiken Kongo och Liberia, H 01 800:81585, Stockholm, 2003-11-06

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anvisning att planera och vidta förberedelser inför en insats i Liberia, Fö2003/2731/MIL, Stockholm, 2003-11-24

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Bemyndigande att förhandla med Irland avseende ett samarbetsavtal för insatsen i Liberia (UNMIL), Fö2003/2731/MIL, Stockholm, 2003-12-11

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anvisning att planera och vidta förberedelser inför en insats i Liberia, Fö2003/2731/MIL, Stockholm, 2003-12-22

Försvarsmakten, Högkvarteret, Svar på anvisning avseende utveckling av alternativ för en eventuell insats i Liberia (UNMIL), H01 800:81870, Stockholm, 2003-12-22

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anvisning att planera och vidta förberedelser inför en insats i Liberia, Fö2003/2731/MIL, Stockholm, 2003-12-27

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Formell förfrågan om UNMIL. Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 25, Stockholm, 2004-01-09

Regeringen, Regeringens proposition 2003/04:61 Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, Stockholm, 2004-01-22

Riksdagen, Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, 2003/04:UFöU1, Stockholm, 2004-02-12

Riksdagen, Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet s betänkande, Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, 2003/04:UFöU01, Stockholm, 2004-02-17

Regeringen, Försvarsdepartementet, Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, Fö2003/2731/MIL (slutlig), Stockholm, 2004-02-19

Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Förfrågan om utnyttjande av EOD resursen i Liberia (UNMIL), Telefax till Utrikesdepartementet, dnr 339, Stockholm, 2004-03-25

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Försvarsmaktens deltagande i irländsk övning, Fö2004/1136/SI, Stockholm, 2004-05-19

Försvarsmakten, Högkvarteret, Redovisning Liberia, H01 800:69041, Stockholm, 2004-06-08

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Anvisning om att planera för en förlängning av det svenska bidraget till UNMIL i Liberia, Fö2004/1374/MIL, Stockholm, 2004-06-23

Regeringen, Regeringens proposition 2004/05:14 Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Bosnien och Hercegovina, Stockholm, 2004-09-30

Riksdagen, Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande, Operation Althea, 2004/05:UFöU1, Stockholm, 2004-10-21

### **Intervjuer/samtal:**

15 intervjuer har genomförts med representanter från RK (UD och FÖ), riksdagens utskott (UU och FöU), samt försvarsmaktens strategiska insatsledning (FM STRA PLANS INSLED).

Col. Virinder Dhadwal, Force Generation Service, at Department of Peacekeeping Operations (DPKO), UN, New York, 2004-12-09.

Militärattaché Sverker Ulving, vid Svenska representationen vid FN, New York, 2004-12-09

**Internet:**

<http://www.riksdagen.se>

<http://www.riksdagen.se/arbetar/frbeslut/index.asp#riksdagen>

<http://www.regeringen.se>

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/44/01/d523226b.pdf>

Regeringens proposition ”Vårt framtida försvar” 2004/05:5,  
<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30463>

<http://www.forsvarsmakten.se>

## APPENDIX 1: SVENSKA MILITÄRA BIDRAG TILL INTERNATIONELLA INSATSER DE SENASTE ÅREN

Under FNs ledning deltar Sverige för närvarande med ett mekaniserat skyttekompani, samt ett mindre antal stabsofficerare, inom ramen för UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*). Innan dess bidrog Sverige i april 2003 med en flygfältsenhet till MONUC (*United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo*). Den senaste FN-insatsen Sverige deltog i innan dess var i Makedonien fram till dess FN lämnade landet 1999.

I Natos regi deltog Sverige från september 2002 till februari 2004 i operation ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) med CIMIC (*Civil Military Cooperation*) -personal. I dagsläget består bidraget bland annat av ett PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) i Mazar-e-Sharif i de norra delarna av landet.

Insatser inom ramen för EUs krishanteringsförmåga har varit högt prioriterat av Sverige allt sedan ESFP skapades 1999. ESFP är under andra pelaren i EU-samarbetet, vilket bland annat innebär att det bygger på *mellanstatligt samarbete*, det vill säga det krävs enhälliga beslut. ESFP-insatser föregås därför av en rad beslut som bollas mellan medlemsländerna och EU-strukturen. Det är i ministerrådet som beslut tas om ESFP-insatser. Kommissionen är "associerad", men är inte med i det formella beslutsfattandet. Sverige lämnar med andra ord inte över några beslut på EU. En insats måste vidare beslutas gemensamt av EU-länderna och varje land har vetorätt.

Sverige har deltagit i hittills samtliga militära ESFP-insatser. På basis av Berlin plus-överenskommelsen med stöd från Nato inledde EU i mars 2003 sin första militära krishanteringsinsats, Operation Concordia i Makedonien, som ersatte Natos fredsfrämjande insats i landet. Concordia slutfördes i december samma år och ersattes av en polission under EUs ledning.

En annan ESFP-insats var den tidsbegränsade multinationella snabbinsatsstyrka som sändes till Kongo, operation Artémis. Uppgiften var att tillsammans med MONUC återställa ordningen i och kring Bunia. Snabbinsatsstyrkan skulle lösa uppgiften tills MONUC kunde förstärka sin närvaro i området.<sup>50</sup>

EU tog även ett ökat ansvar för fredsprocessen i Bosnien-Hercegovina, där man i december 2004 tog över efter Nato-operationen SFOR i landet. Det är den hittills största krishanteringsinsatsen under EUs ledning och den första EU-ledda krishanteringsinsats som samtidigt involverar både civila och militära element.

---

<sup>50</sup> Resolution 1484 (2003), New York 2003-05-30.

## APPENDIX 2: ORGANISATION OCH ANSVARSOMRÅDEN<sup>51</sup>

Enligt Regeringsformen (RF)<sup>52</sup> styr regeringen riket. Det innebär bl.a. att regeringen lägger fram förslag till riksdagen (propositioner<sup>53</sup>). När riksdagen har fattat beslut i en fråga är det regeringens uppgift att verkställa riksdagens beslut.

Regeringen får inte besluta i ärenden som riksdagen har ensamrätt att fatta beslut om. Också detta finns angivet i RF och gäller till exempel lagstiftningsärenden och statsbudgeten. Eller, vilket är intressant med hänsyn till den här studien, sändandet av svensk väpnad personal utomlands.<sup>54</sup>

Till sin hjälp i arbetet har regeringen RK och cirka 300 statliga myndigheter.

### Regeringskansliet

RK är en sammanhållen myndighet som består av statsministerns kansli, Statsrådsberedningen, de tio fackdepartementen och förvaltningsavdelningen. Myndigheten är politiskt styrd. Regeringen avgör arbetets inriktning och vilka frågor som skall prioriteras. Alla departement leds av ett statsråd (minister).<sup>55</sup>

Varje statsråd har en politisk stab. Den politiska staben består oftast av en statssekreterare, en pressekreterare och en eller flera politiskt sakkunniga. De hjälper statsrådet i det politiska arbetet. Om statsrådet avgår slutar även de politiskt anställda sin anställning i RK. Av Regeringskansliets omkring 4 500 anställda är cirka 150 personer politiskt rekryterade. All annan personal har kvar sina anställningar inom RK oavsett vilka som sitter i regeringen.

Regeringskansliets tjänstemän (handläggare) utarbetar beslutsunderlag och utkast s.k. koncept till regeringsbeslut. De delta även i beredningen av de ärenden som rör

---

<sup>51</sup> Huvuddelen av faktabasen i detta kapitel är hämtat från Riksdagens, Regeringens och Försvarmaktens hemsidor. ([www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se), [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se))

<sup>52</sup> Lag (1974:613) om handläggning av vissa regeringsärenden, Förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet samt Regeringsformen

<sup>53</sup> Ordet proposition (förslag) används som beteckning för regeringens förslag till riksdagen. Besluten om propositioner (proppar) hör till de vanligaste som regeringen fattar. Den mest omfattande propositionen varje år är den som innehåller regeringens förslag till statsbudget för det kommande budgetåret, "budget propositionen". Antalet propositioner varierar, men är sällan lägre än 200 under ett riksmöte.

<sup>54</sup> Det är skillnad på om den militära personalen är "beväpnad" eller "väpnad", samt om uppdraget är inom ramen för ett kapitel VI eller kapitel VII mandat inom FN:s stadgar. Det är endast i kombinationen "beväpnad" personal inom ramen för ett mandat VI beslut som regeringen kans ta beslut utan riksdagens inblandning. I övriga fall måste ett riksdagsbeslut till.

<sup>55</sup> Under statsrådet leds arbetet på ett departement av statsrådets närmaste medarbetare, statssekreteraren. På varje departement finns det även en expeditionschef, som ansvarar för att regeringens förvaltningsärenden handläggs på ett korrekt sätt, och en rättschef med ansvar för utformningen av lagförslag och förordningar.

regeringens styrning av de statliga myndigheter som sorterar under respektive departement. Inom ramen för denna rapport är FM den myndighet som främst är intressant.

Det är myndigheterna som skall tillämpa de lagar och utföra den verksamhet som riksdag och regering har beslutat om. Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet. Regeringen styr myndigheterna genom beslut i form av förordning med instruktion för varje myndighet, årliga regleringsbrev, särskilda uppdrag samt särskilda förordningar som kan röra hanteringen av den verksamhet som skall bedrivas på myndigheten. Det är i RK som det praktiska arbetet med att ta fram regleringsbrev och förordningar sker. Av regleringsbrevet framgår vilka mål myndigheten skall uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar en enskild myndighet har till sitt förfogande och hur pengarna skall fördelas mellan myndigheternas olika verksamheter. I förordningarna finns bland annat olika bestämmelser för hur myndigheterna skall utföra sitt arbete.

Då myndigheten FM sorterar under Förvarsdepartementets ansvarsområde är det också mellan dessa parter den huvudsakliga kommunikationen sker inför och under beslutsprocesserna inför ett eventuellt svenskt militärt bidrag till internationella insatser. FM förser FÖ med beslutsunderlag rörande de militära sakförhållandena. Vidare är det, efter ett eventuellt riksdagsbeslut om sändandet av svensk väpnad trupp, FÖ som ansvarar för att beslutet verkställs. FM genomför uppdraget.

## **Förvarsdepartementet**

De enheter inom FÖ som är direkt delaktiga i beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser är främst Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor (FÖ/SI) och Enheten för det militära försvaret (FÖ/MIL). Arbetet sker dock även i nära konsultativ samverkan med Rättssekretariatet (FÖ/RS) då det gäller de folkrättsliga och avtalsrättsliga frågorna, samt med Enheten för ekonomi, personal och samordning (FÖ/EP) då det gäller de ekonomiska och finansiella perspektiven. Utöver denna samverkan finns det också ett underrättelsebehov för att korrekt kunna avdöma olika aspekter av materialet.

Det är FÖ/SI och FÖ/MIL som har kontakten med FM STRA PLANS INSLED under och inför planeringsprocessen inför eventuella svenska bidrag med militär personal i internationella insatser.

## **FÖ/SI**

Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor svarar för säkerhetspolitiska och internationella frågor på Förvarsdepartementets verksamhetsområde. Enheten svarar för samordningen av EU-frågorna inom departementet och av riktlinjerna för totalförvarsmyndigheternas internationella verksamhet samt för instruktionsgivningen till de specialattachéer som är knutna till departementet. Till enheten hör frågor om tillstånd enligt förordningen (1996:930) örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg



och tjänstgöring utomlands och om tillstånd enligt förordningen (1996:442) om utländska besök vid vissa myndigheter inom Förvarsdepartementets verksamhetsområde.

Enheten svarar vidare för kontakter med i Sverige ackrediterade försvarsattachéer och för förberedelser, genomförande och uppföljning av departementets politiska lednings internationella kontakter, såvitt avser långsiktsplan för besöks- och reseverksamhet samt för samordningen av förslag till huvudinriktning och programpunkter för resor och besök.<sup>56</sup>

Enheten analyserar kontinuerligt den internationella säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen samt konsekvenserna av den för Sveriges säkerhet. En central uppgift för enheten består i att förbereda och planera genomförandet av svensk medverkan i internationellt fredsfrämjande samarbete.

FÖ har specialattachéer vid Sveriges ständiga representation vid Europeiska Unionen och Delegationen vid Nato i Bryssel, samt vid Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna i New York. Specialattachéerna, som är anställda av FÖ verkar tillsammans med Utrikesdepartementets personal och bevakar Förvarsdepartementets område.

## FÖ/MIL

Enheten för det militära försvaret svarar för frågor om det militära försvaret i den mån det inte är en uppgift för någon annan arbetsenhet. Inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten sker i samråd med Regeringskansliets samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor.

Till enheten hör frågor om gemensam försvarsforskning, försvarsindustriella frågor, frågor om WEAG (*Western European Armaments Group*) och OCCAR (*Organisation conjointe de co-opération en matière d'armement*) samt om ramavtalet om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin. Enheten svarar vidare för samordning av frågor om totalförsvarsplikt, av miljöfrågor inom totalförsvaret och av verksamhetsgrenen försvars- och säkerhetspolitik vid Totalförsvarets forskningsinstitut.

Myndigheter inom enhetens ansvarsområde är FM, Försvarets materielverk, Totalförsvarets pliktverk, Försvarshögskolan, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Överklagandenämnden för totalförsvaret och vissa mindre nämnder.<sup>57</sup>

Enheten bereder ärenden och frågor om planering, styrning och uppföljning av det militära försvarets uppgifter, förmåga och verksamhet. Även för FÖ/MIL är det en central uppgift att förbereda och planera genomförandet av svensk medverkan i inter-

---

<sup>56</sup> Regeringskansliet föreskrifter med arbetsordning för Förvarsdepartementet

<sup>57</sup> Regeringskansliet föreskrifter med arbetsordning för Förvarsdepartementet

nationellt fredsfrämjande samarbete. FÖ/MIL är mer nationellt orienterad. FÖ/SI är mer internationellt orienterad. Gränsdragningarna här är inte helt tydliga.

## Utrikesdepartementet

De enheter inom UD som är direkt delaktiga i beslutsprocesserna inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser är främst Enheten för global säkerhet (UD/GS) och Enheten för europeisk säkerhetspolitik (UD/EP). Arbetet sker dock även i nära samverkan med Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (UD/FMR) då det gäller beredningen av de folkrättsliga aspekterna, samt de geografiska enheterna beroende på vilket geografiskt område som är aktuellt som insatsområde för den internationella insatsen.<sup>58</sup> Det är UD/GS och UD/EP som står för svensk policy gentemot internationella organisationer, såsom FN, EU, Nato, OSSE etc. Däremot är det de geografiska enheterna som står för svensk policy i relation till den respektive geografiska regionen.

### UD/GS

Enheten ansvarar för frågor som rör säkerhetspolitiska frågor i globala och multilaterala sammanhang samt fredsfrämjande och fredsbevarande insatser. Enheten följer utvecklingen inom FN och har direkt kontakt med Sveriges ständiga representation vid FN, som är lokaliserad i New York. Representationens uppgift är att representera Sverige, förhandla för och bevaka svenska intressen i FN och FN-organisationerna i New York, i den lokala EU-samordningen samt i kontakterna med andra FN-delegationer i bland annat politiska och ekonomisk-sociala frågor.

### UD/EP

Enheten ansvarar för frågor som rör säkerhetspolitiken i Europa, till exempel frågor om konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser, civil och militär krishantering och rustningskontroll. Enheten svarar också för analyser av den säkerhetspolitiska situationen i Europa och vilka effekter den får för svensk säkerhetspolitik. Vidare följer enheten de säkerhetspolitiska frågorna som behandlas inom EU, OSSE, Europarådet, Nato, inklusive samarbetet med PFF (*Partnerskap för fred*), EAPR (*Euroatlantiska partnerskapsrådet*) och VEU (*Västeuropeiska unionen*).

Enheten har direkt kontakt med Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen och med delegationen vid Nato, som är lokaliserade i Bryssel. En viktig uppgift för representationen är att bidra med analyser och bedömningar till RK i Stockholm som ansvarar för den svenska EU-politikens utformning. Representationen är också regeringens dagliga kontaktlänk med EUs institutioner. Den viktigaste uppgiften för representationen är att föra den svenska regeringens talan i förhandlingar i ministerrådet.

---

<sup>58</sup> De geografiska enheterna är: Afrikaenheten (AF), Asien- och Oceanienheten (ASO), Enheten för Östeuropa och Centralasien (EC), Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (MENA), Enheten för europeisk säkerhetspolitik (EP), Enheten för Europeiska unionen (EU)

Den svenska representationen vid FN är en utlandsmyndighet med ett 30-tal anställda, med bas i New York. Representationen är en del av RK som får sina uppgifter från FÖ, UD och Justitiedepartementet och dess uppgift är att hantera alla kontakter med FN, dvs. allt som Sverige önskar att FN skall göra går genom representationen, samt vice versa. De utför även bedömningar och analyser som kan vara av svenskt intresse.

## Riksdagen

I den svenska riksdagen skall alla ärenden förberedas i utskott innan definitivt beslut fattas i kammaren. Utskotten svarar för det grundläggande riksdagsarbetet, bevakar EU-frågorna och utvärderar tidigare riksdagsbeslut. De spelar alltså en mycket viktig roll. Det finns 16 fasta utskott, vart och ett med sitt eget ämnesområde. De utskott som är intressanta med utgångspunkt i den här rapporten är Utrikesutskottet (UU) och Försvarsutskottet (FöU).

## Utskotten

Varje utskott har för närvarande 17 ledamöter och lika många suppleanter. Partiernas representation i utskottet, det vill säga antalet platser, står i förhållande till deras storlek i riksdagen. Utskotten tillsätts vid början av varje valperiod, det vill säga efter ett riksdagsval, och behåller sin sammansättning under hela perioden. Partierna föreslår själva sina representanter. Beslut om sammansättningen tas av kammaren.

Varje utskott väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande. Posterna brukar fördelas i förhållande till partiernas styrka i riksdagen. Om en företrädare för majoritetssidan väljs till ordförande går någon post som vice ordförande till oppositionen och omvänt.

Varje utskott har ett eget kansli. Det leds av en kanslichef som tillsammans med tjänstemän föredrar ärenden och skriver förslag till utskottsbetänkanden.

För riksdagsledamöterna tar arbetet i utskotten en betydande del av tiden. Utskotten sammanträder i första hand på tisdagar och torsdagar. Ledamöterna ägnar mycket tid åt att läsa in det egna utskottets ärenden. De har vid sidan av utskottens sammanträden överläggningar med partikamrater i utskottet och i riksdagen i övrigt. De deltar i kammardebatter, framför allt när det egna utskottets ärenden debatteras. De följer även utvecklingen inom utskottets område genom att läsa utredningar, delta i konferenser och göra studieresor och studiebesök med utskottet både inom och utom landet. Ledamöternas kontakter med väljare och partifolk har också stor betydelse för arbetet i utskottet.

Till skillnad från kammarens sammanträden är utskottssammanträdena inte offentliga. Ledamöterna kan därför diskutera utan åhörare, vilket anses ge större möjligheter till överenskommelser och kompromisser mellan partierna.

För att få en så allsidig belysning som möjligt kan ett utskott be till exempel företrädare för myndigheter och intresseorganisationer att komma och svara på frågor vid ett sammanträde eller anordna en offentlig utfrågning. Ett annat sätt är att begära skriftliga yttranden. Yttranden kan också begäras från andra riksdagsutskott.

I enlighet med riksdagsordningen 4 kap. 8 § kan man samla ett tillfälligt sammansatt utskott (UFöU) med representanter från både FöU och UU.

## Försvarmakten

FMs huvuduppgift, i enlighet med försvarspropositionen är förmågan att föra väpnad strid. I propositionen beskrivs även att "FM för sin framtida planering skall utveckla ett modernt, flexibelt och användbart insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten skall ligga på operativ förmåga i närtid. Förmåga till internationella insatser skall öka, såväl kvantitativt som kvalitativt<sup>59</sup>". Med ovanstående målinriktning befinner sig FM nu inne i en omfattande nyorganisering och neddragning av resurser. Det är fortfarande oklart hur ominriktningen av FM slutgiltigt kommer att se ut för att uppnå målsättningen.

**Högkvarteret (HKV) är FMs högsta ledningsnivå. Dess främsta uppgift är att arbeta med verksamhetsledning, men även till exempel militärstrategiska frågor, FMs utveckling och att vara kontaktyta mot regeringen.**

För operativ och taktisk ledning finns inom HKV en Operativ insatsledning (OPIL), som innehåller en operativ stab och tre taktiska kommandon; armé (ATK), marin (MTK) och flyg (FTK). Cheferna för de tre taktiska kommandona är underställda chefen för OPIL. Den operativa staben och respektive kommando är organiserade för att leda insatser såväl nationellt som internationellt. Dessutom skall rörliga insatsledningar kunna avdelas vid behov.

OPIL leder FMs samlade insatser såväl nationellt som internationellt. OPIL leder även viss FM-gemensam övningsverksamhet, framförallt den internationella övningsverksamheten. Inom ramen för den här studien skall vi koncentrera oss på FM STRA PLANS INSLED, då det är de som ansvarar för att samordna kontakten mellan FM och FÖ när det gäller exempelvis förberedelser inför internationella insatser.

## Försvarmaktens Strategiska Insatsledning<sup>60</sup>

Strategiledningen (STRA) på FMs högkvarter leder FMs planering på den militärstrategiska nivån, den högsta nivån för all planering inom FM. Planeringen syftar till att ge underlag till ÖB hur försvarets militära resurser på bästa sätt skall utnyttjas, i Sverige och utomlands. Denna planering ligger sedan till grund för krigsförbands-

<sup>59</sup> Regeringens proposition "Vårt framtida försvar" 2004/05:5, (<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/30463>)

<sup>60</sup> [www.forsvarsmakten.se](http://www.forsvarsmakten.se)

utvecklingen, grundorganisationsutvecklingen och verksamheten på den operativa nivån.

Vidare ansvarar STRA för inriktning av hur FMs olika förmågor skall utvecklas, hur insats- och grundorganisationen bör utformas samt vilka kompetenser och personalförsörjningssystem som behövs i framtiden. Även uppföljningen och analyser av den genomförda verksamheten inom FM styrs av STRA. Därutöver leder STRA FMs behov av forskning, studier och teknikutveckling. Det är STRA som ansvarar för samordningen av FMs arbete gentemot RK och som företräder FM i samtliga totalförsvarsfrågor.

STRA består av ett flertal avdelningar och staber som exempelvis samordningsavdelningen, utvecklingsstaben, protokollavdelningen, informationsavdelningen och säkerhetsinspektionen. Planeringsstaben består i sin tur av planeringsavdelningen, ekonomiavdelningen, den internationella avdelningen och insatsledningsavdelningen.

Det är insatsledningsavdelningen på STRA – FM STRA PLANS INSLED – som ansvarar för arbetet gentemot RK och FÖ i planerings- och genomförandefasen inför sändandet av militärt truppbidrag. Kontakterna mellan FM STRA PLANS INSLED och FÖ är omfattande och frekvent förekommande. Avdelningen FM STRA PLANS INSLED består av ett antal officerare som var och en ansvarar för olika insatser och geografiska områden.

## APPENDIX 3: REGERINGSÄRENDEN FRÅN INITIATIV TILL BESLUT<sup>61</sup>

### Ett ärende uppstår

Det vanligaste är att en handling kommer till ett av Regeringskansliets departement med post eller e-post, men en handling kan också överlämnas personligen. Det kan ske i samband med uppvaktning hos ett statsråd. Ett ärende kan också framföras muntligen. Det måste då dokumenteras av en tjänsteman på departementet. RK kan också ta upp ett ärende på eget initiativ.

### Registrering

I princip alla handlingar som kommer in till RK registreras (diarieförs) av det mottagande departementets registrator. Handlingen förs till ett ärende och ärendet får ett diarienummer som gör det lätt att identifiera. Därefter fördelas ärendena på departementets olika enheter. Diarierna är offentliga. Det innebär att alla har rätt att ta del av de handlingar som finns i RK, om de inte omfattas av sekretess, dvs. är hemligstämplade. Ofta är det departementets registrator som är allmänhetens kontakt. Den som vill veta om ett ärende finns hos ett departement eller vill läsa handlingarna i ett ärende, kan vända sig till departementets registrator, som också kan tala om vilken handläggare som har hand om ärendet.

### Hanteringen av ärendet

Olika ärenden hanteras (handläggs) på olika vis. Vanligtvis går det till på följande sätt:

**Komplettering** Ibland vill den som har tagit initiativ till ärendet göra en komplettering. Men det kan också vara så att handläggaren på det berörda departementet behöver ytterligare uppgifter för att kunna handlägga ärendet. Kompletterande uppgifter kan lämnas skriftligen eller muntligen. Muntliga uppgifter måste handläggaren dokumentera.

### Remiss

Myndigheter, institutioner, intresseorganisationer och andra som berörs av ärendet kan ges tillfälle att komma med synpunkter innan regeringen fattar beslut. Detta kallas att skicka ärendet på remiss.

### Tillfälle att yttra sig

Den som tagit initiativet till ett ärende får alla kompletteringar och remissyttranden och ges tillfälle att yttra sig över dessa innan beslutsförslaget utarbetas. Beslutsförslag

---

<sup>61</sup> <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/44/01/d523226b.pdf>

När ärendet är färdigutrett utarbetar handläggaren ett förslag till beslut och diskuterar det bl.a. med sin chef och andra berörda enheter i departementet.

## **Gemensam beredning**

Ett ärende som berör flera statsråds ansvarsområden skall beredas gemensamt med dem. Alla statsråd måste vara överens om beslutet innan det tas upp på regeringssammanträdet.

## **Granskning**

Beslutsförslaget granskas av departementets expeditionschef. Expeditionschefen kontrollerar bl.a. att ärendet har handlagts på ett korrekt sätt och att beslutet följer lagen.

## **Beslut i ärendet:**

## **Veckoberedning**

Innan regeringen avgör ärendet redovisar handläggaren, enhetschefen eller expeditionschefen ärendet för det ansvariga statsrådet vid en s.k. veckoberedning som hålls varje vecka inför regeringssammanträdet. De flesta ärenden avgörs i praktiken vid denna beredning.

## **Regeringssammanträdet**

Regeringen fattar sina beslut gemensamt och sammanträder normalt varje torsdag. Före sammanträdet gör varje departement upp en förteckning över vilka ärenden som skall tas upp på regeringssammanträdet. När ärendena tas upp är de färdigbehandlade och besluten fattas i regel utan någon närmare diskussion. I mycket omfattande eller i principiellt viktiga frågor har man en allmän diskussion i hela regeringen. Sådana diskussioner förs vid särskilda möten (allmän beredning).

## **Expediering**

När regeringen har fattat ett beslut skickas (expedieras) det till den som tagit initiativ till ärendet och andra som berörs av beslutet.

## **Arkivering**

När ärendet är avslutat arkiveras handlingarna i ärendet i departementets arkiv. Efter fem år förs de över till Regeringskansliets centralarkiv. Där förvaras handlingar från år 1975 och framåt, tidigare års handlingar har överlämnats till Riksarkivet.

## **APPENDIX 4: RIKSDAGSBESLUT FRÅN FÖRSLAG TILL BESLUT<sup>62</sup>**

### **Regeringen**

Förslag från regeringen kallas propositioner. Den viktigaste propositionen är budgetpropositionen som regeringen lämnar den 20 september. I den ger regeringen sin syn på det ekonomiska läget.

Regeringen redovisar också riktlinjerna för sin politik och föreslår statsbudget för nästkommande budgetår dvs. kommande kalenderår. Övriga propositioner handlar främst om nya lagar och ändringar i befintliga lagar. Under ett riksmöte brukar antalet propositioner uppgå till drygt 200.

### **Propositioner**

Propositionen behandlas i riksdagens utskott och presenteras i ett utskottsbetänkande före debatt och beslut i kammaren. Budgetpropositionen innehåller regeringens samtliga förslag om statens utgifter och inkomster. Den är regeringens viktigaste och mest omfattande proposition.

### **Riksdagen**

Förslag från riksdagens ledamöter kallas motioner. De flesta lämnas i samband med regeringens budgetproposition under den s.k. allmänna motionstiden. Ledamöterna kan då motionera i alla frågor som riksdagen kan fatta beslut. När regeringen lämnar andra propositioner än budgetpropositionen har ledamöterna möjlighet att i motioner ge motförslag under 15 dagar.

### **Motioner**

En motion är ett dokument som innehåller förslag till riksdagen från en eller flera ledamöter. Motioner lämnas in i anslutning till en proposition, ett förslag eller en redogörelse. Ett undantag är under den s.k. allmänna motionstiden. Då kan ledamöterna motionera i praktiskt taget alla ämnen. Ledamöterna kan lämna in motioner 15 dagar efter det att ett dokument inkommit till riksdagen och anmälts i kammaren. Motioner, liksom propositioner, behandlas i utskott och presenteras i ett utskottsbetänkande före debatt och beslut i kammaren.

### **Bordläggning och remittering i kammaren**

När propositioner och motioner lämnas till riksdagen registreras de i ett ärenderegister. Där läggs också in tidplaner för den fortsatta behandlingen i utskott och kammare.

---

<sup>62</sup> <http://www.riksdagen.se/arbatar/frbeslut/index.asp#riksdagen>



Efter registreringen bordläggs propositionen/motionen i kammaren samt hänvisas (remitteras) till ett utskott.

Bordläggning sker vanligen utan debatt, men en ledamot kan begära ordet. Debatten som då följer kallas för bordläggningsdebatt och även andra ledamöter kan delta. Även vid hänvisningen (remitteringen) av propositioner eller motioner kan en ledamot begära ordet. I det fallet kallas debatten för remissdebatt. I remissdebatten kan även andra ledamöter delta men vanligen sker hänvisningen utan debatt. När utskottsbehandlingen är avslutad kommer ärendet tillbaka till kammaren för debatt och beslut.

## Utskotten

Alla ärenden i riksdagen måste förberedas i utskott innan definitivt beslut fattas i kammaren. Det brukar kallas beredningstväng. Utskotten spelar alltså en mycket viktig roll i beslutsprocessen – det är där det grundläggande riksdagsarbetet görs. Det finns 16 fasta utskott. De kallas fackutskott eftersom vart och ett har sina givna ämnesområden. Vid behov kan tillfälliga eller särskilda utskott inrättas, men det är ganska ovanligt.

## Partigrupper

Riksdagen har i dag sju partier: Socialdemokraterna (s), Moderata samlingspartiet (m), Folkpartiet liberalerna (fp), Kristdemokraterna (kd), Vänsterpartiet (v), Centerpartiet (c), och Miljöpartiet de Gröna (mp). Ledamöter som tillhör samma parti bildar tillsammans partiets riksdagsgrupp. Vid partigruppernas sammanträden diskuteras och förbereds kommande ärenden. Varje ledamot har ett personligt mandat och är därför inte formellt skyldig att vara partiloyal.

## Betänkanden

Alla ärenden i riksdagen måste förberedas i utskott innan definitivt beslut fattas i kammaren. Utskotten lämnar sina förslag till beslut i form av betänkanden. Betänkanden skrivs med anledning av förslag från regeringen (propositioner, skrivelser), riksdagsledamöter (motioner) eller riksdagsorgan (förslag, redogörelser). Ett betänkande kan också skrivas i en fråga på initiativ av ett utskott. Betänkandet utgör underlag för debatt och beslut i kammaren. Många gånger kan inte utskottets ledamöter enas om ett gemensamt förslag. Då kan en eller flera ledamöter lämna in en reservation, dvs. ett alternativt förslag till beslut.

## Beslut i kammaren

När ett utskottsbetänkande lämnats till kammaren avgörs ärendet vid ett arbetsplenum, dvs. ett sammanträde i kammaren då beslut kan fattas. Innan ett ärende behandlas i kammaren har ledamöterna fått betänkandet för att kunna läsa det. I vissa fall debatteras ärendet före beslutet. I andra fall är man överens och då behövs ingen debatt. Om det bara finns ett förslag frågar talmannen om kammaren godtar detta.

Finns flera förslag ställs de mot varandra. Talmannen ber först de ledamöter som röstar ja att ställa sig upp, sedan de som röstar nej. Därefter förklarar talmannen om "ja" eller "nej" fått flest röster. Denna uppfattning gäller sedan som riksdagens beslut om ingen av ledamöterna begär rösträkning. Ledamöterna kan då trycka på olika knappar i sin bänk, en för "ja", en för "nej" och en för "avstår".

## **Protokoll**

Dagen efter ett arbetsplenium återges riksdagsdebatten i ett tryckt snabbprotokoll. Allt som sägs i kammaren skrivs ned av riksdagens stenografer. I snabbprotokollet kan man också se hur de respektive partierna har röstat. Efter två till fyra veckor utkommer det justerade och slutgiltiga protokollet.

## **Riksdagsskrivelse**

Riksdagsskrivelse är en skrivelse från riksdagen till regeringen med ett kortfattat meddelande om vilket beslut som fattats.

## **Till regeringen**

När ett ärende är avgjort i kammaren underrättas regeringen om resultatet. Det sker genom att talmannen undertecknar en riksdagsskrivelse. Sedan är det regeringens sak att se till att riksdagens beslut verkställs.

## **APPENDIX 5: INTERVJUSTRUKTUR**

Intervjuserie med beslutsfattare på FM, UD, FÖ och Riksdagens utskott rörande Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser.

### **Inledning:**

Presentation av intervjuarna och av projektet. Uppdrag – metod och rapportdatum.

Vad är ditt ansvar/din roll i dessa processer?

Hur ser din bakgrund ut inom detta område?

Din nuvarande roll – hur länge har du haft den?

### **Huvudfrågor (fylls på med följdfrågor):**

Hur går det till, utifrån ditt perspektiv, efter en förfrågan om svenskt deltagande?

Finns det några stötestenar/problemområden som gör att beslutsprocesserna drar ut på tiden?

### **Avslutning:**

Om du skulle ge förslag på hur processerna skulle kunna underlättas, vilka skulle du ge?

## APPENDIX 6: DEL AV REGLERINGSBREVET FÖR BUDGETÅRET 2004 AVSEENDE FÖRSVARSMAKTEN

### Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

**6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. (Ramanslag)**

*Disponeras av Försvarmakten* 21 673 554 tkr

6:1 ap.1 Förbandsverksamhet och beredskap (Ram) 20 473 554 tkr

6:1 ap.2 Fredsfrämjande truppinsatser (Ram) 1 200 000 tkr

### Villkor

*6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.*

Anslaget disponeras av Försvarmakten för utgifter inom verksamhetsgrenarna utbildning, planering m.m., insatser och försvarsunderrättelseverksamhet samt för utgifter inom den fredsfrämjande verksamhet med trupp utomlands som Försvarmakten genomför efter beslut av statsmakterna. Anslaget får användas för åtgärder för att främja den svenska försvarsindustrins exportverksamhet samt stöd till samhället och i övrigt enligt nedanstående villkor. Anslaget får också användas för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda internationella insatser. Vidare får anslaget användas i enlighet med nedanstående villkor.

*6:1 ap.1 Förbandsverksamhet och beredskap*

Av anslagsposten 6:1:1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. får Försvarmakten under 2004 använda högst 20 567 000 000 kronor (tilldelat anslag och beräknat anslagssparande från 2003).

1. Anslagsposten får användas för att, efter närmare anvisningar från RK (FÖ), planera och vidta förberedelser för internationella insatser.

*6:1 ap.2 Fredsfrämjande truppinsatser*

Av anslagsposten 6:1:2 Fredsfrämjande truppinsatser får Försvarmakten under 2004 använda högst 1 200 000 000 kronor. (anslagsposten skall inom en treårsperiod successivt höjas till 1 700 000 000 kronor, enligt Försvarsbeslut 04).

---

Högst 12 000 000 kronor får användas för Försvarsmaktens deltagande i SFOR i Bosnien-Hercegovina.

1. Högst 600 000 000 kronor får användas för Försvarsmaktens deltagande i KFOR i Kosovo.
2. Högst 3 000 000 kronor får användas för Försvarsmaktens deltagande i ISAF i Afghanistan.
3. Högst 80 000 000 kronor får användas för Försvarsmaktens deltagande i MONUC i Kongo.
4. Högst 1 850 000 kronor får användas för engagemanget i Shirbrig.
5. Högst 3 000 000 kronor får användas för assistent och adjutant till ställföreträdande chefen i MONUC under den tid Sverige innehar befattningen.
6. Högst 3 000 000 kronor får användas för deltagande i och avveckling av Concordia i Makedonien.
7. Högst 3 000 000 kronor får användas för personal vid US CENTCOM.
8. 494 150 000 kronor under anslagsposten får användas först efter beslut av regeringen.

